

Colección

Sociales

# MERCOSUR-ALCA

## ARTICULACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES INTERNAS Y EXTERNAS



**Noemí Beatriz Mellado**

(Coordinadora)

**Rita Marcela Gajate**

**Ricardo Sebastián Piana**

**Carmen Rosa Schaposnik**

 **Eduip**  
Editorial  
de la Universidad  
de La Plata

**Noemí B. Mellado** es Docente investigadora y Directora del Instituto de Integración Latinoamericana; Directora de la Maestría en Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Autora de diversas publicaciones nacionales y extranjeras.

**Rita M. Gajate** es Docente investigadora y Profesora de Derecho de la Integración en la Maestría de Integración Latinoamericana y Profesora de Economía Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (FCJyS) de la UNLP.

**Ricardo Sebastián Piana** es Becario de Investigación de la UNLP. Profesor de Derecho Político en la FCJyS de la UNLP; Doctor en Ciencia Política de la Universidad del Salvador (USAL).

**Rosa Schaposnik** es Docente investigadora. Profesora de Economía Política de la FCJyS y de Gestión Cooperativa en la Facultad de Ciencias Económicas. Especialista en Políticas de Integración de la UNLP. Autora de diversas publicaciones nacionales y extranjeras.

# **MERCOSUR-ALCA**

## **ARTICULACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES INTERNAS Y EXTERNAS**

## **AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA (UNLP)**

PRESIDENTE

Arq. Gustavo Adolfo Azpiazu

VICEPRESIDENTE

Lic. Raúl Aníbal Perdomo

SECRETARIO GENERAL

Arq. Fernando Tauber

SECRETARIA DE ASUNTOS ECONÓMICO-FINANCIEROS

Cdora. Mercedes Molteni

SECRETARIA ACADÉMICA

Dra. María Mercedes Medina

SECRETARIO DE CIENCIA Y TÉCNICA

Dr. Eitel Leopoldo Peltzer y Blanco

PROSECRETARIO DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA

Lic. Marcelo Fabián Belinche

DIRECTORA DE LA EDITORIAL (EDULP)

Mag. Florencia Saintout

# **MERCOSUR-ALCA**

## **ARTICULACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES INTERNAS Y EXTERNAS**

**Noemí Beatriz Mellado**  
(COORD.)

**Rita Marcela Gajate**  
**Ricardo Sebastián Piana**  
**Carmen Rosa Schaposnik**

Mercosur-ALCA : articulación de las negociaciones internas y externas /  
coordinado por Noemí

Beatriz Mellado - 1a ed. - La Plata : Univ. Nacional de La Plata, 2007.  
201 p. ; 21x14 cm.

ISBN 978-950-34-0421-8

1. Integración Regional . 2. Mercosur. I. Mellado, Noemí Beatriz,  
coord.

CDD 338.9

Fecha de catalogación: 22/06/2007

## **MERCOSUR-ALCA**

### **ARTICULACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES INTERNAS Y EXTERNAS**

#### **Instituto de Integración Latinoamericana**

Calle 10 N° 1074 - La Plata (1900) - Tel./Fax: (0221) 421-3202

e-mail: [integra@netverk.com.ar](mailto:integra@netverk.com.ar)



#### **Editorial de la Universidad Nacional de La Plata**

Calle 47 N° 380 - La Plata (1900) - Buenos Aires - Argentina

Tel/Fax: 54-221-4273992

La EDULP integra la Red de Editoriales Universitarias (REUN)

1° edición - 2007

ISBN: 978-950-34-0421-8

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

© 2007 - EDULP

Impreso en Argentina

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>9</b>
 <b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>ENCUADRE METODOLÓGICO Y MARCO GENERAL.....</b>	<b>13</b>
 <b>Capítulo I. El problema y la teoría .....</b>	
El MERCOSUR ante un nuevo desafío.....	15
Algunas precisiones metodológicas .....	16
El estado de la cuestión .....	18
Perspectiva teórica .....	20
 <b>Capítulo II. El ALCA y los escenarios del MERCOSUR .....</b>	
El recorrido del ALCA .....	39
ALCA a dos niveles .....	43
Los escenarios del MERCOSUR .....	46
 <b>SEGUNDA PARTE</b>	
<b>LAS NEGOCIACIONES.....</b>	<b>67</b>
 <b>Capítulo III. Hegemonía y negociaciones.....</b>	
La hegemonía y la defensa de los intereses .....	69
Compromisos, decisiones y negociaciones .....	80
 <b>Capítulo IV. Técnicas de negociación .....</b>	
Consideraciones previas.....	87
Factores, condicionantes y presupuestos del MERCOSUR.....	89
El ALCA y las estrategias del MERCOSUR y de EEUU.....	93

El proceso hacia el fortalecimiento institucional y el ALCA .....	101
El comercio como factor de fortalecimiento del MERCOSUR.....	108
Reflexiones finales.....	115

### **Capítulo V. Mecanismos de Solución de Controversias**

<b>en el MERCOSUR y en el ALCA.....</b>	<b>119</b>
La problemática a analizar .....	119
Fortalecimiento Institucional en el MERCOSUR.....	122
Solución de Controversias.....	125
Interrogantes.....	141
Estado de los acuerdos y temas pendientes.....	143
Reflexiones finales.....	145

### **TERCERA PARTE**

<b>SOCIEDAD CIVIL.....</b>	<b>147</b>
----------------------------	------------

### **Capítulo VI. Las cooperativas frente**

<b>a las negociaciones del ALCA.....</b>	<b>149</b>
La sociedad civil en el MERCOSUR y el ALCA.....	151
Dimensión económica y social de las cooperativas.....	156
Las cooperativas argentinas frente al ALCA.....	167
Reflexiones finales.....	176

<b>Conclusiones.....</b>	<b>179</b>
--------------------------	------------

<b>Bibliografía.....</b>	<b>185</b>
--------------------------	------------

Sitios web.....	200
-----------------	-----

Agencias Periodísticas.....	201
-----------------------------	-----



# PRESENTACIÓN

En un modelo de inserción más abierto e integrado al mundo, cada país o grupo de países tienden a desarrollar estrategias de relacionamiento externo que los involucran simultáneamente en más de un acuerdo, pese a sus diferencias en cuanto a naturaleza, niveles y objetivos. De allí que el Mercado Común del Sur –MERCOSUR– presente un amplio abanico de negociaciones en su agenda externa, desde acuerdos bilaterales a otros más amplios, permitiendo identificar varios ámbitos de negociación. En el subregional, las negociaciones se localizan con la Comunidad Andina –CAN–, a través de los Acuerdos de Alcance Parcial –AAPA– N°11/98 y Complementación Económica –ACE– N°56/02, y hoy con la Comunidad Sudamericana de Naciones –CSN– que resulta de la convergencia entre MERCOSUR, CAN y Chile en vista a lograr una zona de libre comercio a la que se asociarán Surinam y Guyana, quedando así conformada por doce países latinoamericanos. En el regional, comprende las negociaciones emprendidas con el conjunto de países de América Latina y el Caribe vinculados históricamente por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio –ALAC– y la Asociación Latinoamericana de Integración –ALADI–. El hemisférico, involucra las negociaciones del Área de Libre Comercio Americana –ALCA– y abarca 34 países, excluida Cuba. El continental, con la Unión Europea –UE– y bloques de regiones de Asia y África, y con países tales como India, Egipto, Israel y Marruecos. A ello se agrega el ámbito de negociaciones multilaterales de la Organización Mundial de Comercio –OMC–.

Paralelamente a la agenda externa, está en juego la conformación y el contenido mismo del proceso de integración MERCOSUR. Esta dinámica nos permite identificar los escenarios prospectivos que se les pueden plantear a los gobiernos nacionales frente a la decisión de un mayor desarrollo del proceso entre sus miembros. Esto es: profundizarlo, que implica la disyuntiva de tender a perfeccionar la unión aduanera o alcanzar un grado superior de integración, dado que no se logró perfeccionar la Zona de Libre Comercio ni la Unión Aduanera. Ampliarlo, como se ha venido haciendo a través de los acuerdos de libre comercio tales como los establecidos con Chile, inscriptos en el marco de ALADI, como ACE 35/96 y la adopción de su status de Asociado; Bolivia, ACE 36/96 y la adopción de su condición de Asociado; México, ACE 54/02 y 55/03; Perú, ACE 58/03, y su reconocimiento de la condición de Asociado, con Venezuela,<sup>1</sup> Ecuador y Colombia, ACE 59/03. Asimismo, el MERCOSUR también podría profundizarse y ampliarse, al mismo tiempo, hacia todos los países latinoamericanos, hacia los doce países que conforman la CSN, hacia el Norte hemisférico, hacia otros continentes y/o hacia todos.

Esta complejidad de sus agendas interna y externa plantea interrogantes sobre la coexistencia de distintos estadios de integración y sobre las perspectivas futuras que no se resuelven midiendo a la integración con un criterio de eficiencia mundial. No obstante que el relacionamiento externo hemisférico plantea una disyuntiva incierta en cuanto a los proyectos Sudamericanista y Americanista –en el terreno de los juegos podría ganar uno u otro, ambos o perder los dos– nuestro análisis se limita a las negociaciones con el ALCA.

Las negociaciones desde el MERCOSUR están inmersas en dos líneas ideológicas diferenciadas: una, directamente relacionada a la doctrina (ideología) difusora de las virtudes de la globalización que, como dinámica socioeconómica y política arrolladora, señala que no existe otra alternativa. Esta corriente se expresa en aquellas voces defensivas a la ampliación de los mercados, a la mayor afluencia de inversiones hacia la región y a la consolidación de las preferencias comerciales otorgadas por EEUU. La otra, fundamenta su resistencia en cuestiones de ín-

<sup>1</sup> Posteriormente al cierre de esta investigación ha sido reconocida como miembro pleno del MERCOSUR.

dole económica y estratégica. Desde este frente ideológico es posible plantearse una crisis de la hegemonía de los EEUU, factible de ser relevada a través del estudio de los nuevos parámetros de discusión que se dan en la esfera de las negociaciones hemisféricas, ya que ella se encuentra vinculada con la dificultad que presenta el modelo hegemónico norteamericano que no logra ya integrar sus acciones con una cobertura ideológica seductora. Completan este cuadro de situación aquellas interpretaciones erróneas que consideran a la integración como un valor en sí mismo cuando no lo es, porque ella depende del modelo, grado, objetivos e instrumentos. Esto lleva a proyectarla en base a un criterio de “eficiencia mundial” conforme a los postulados de la economía clásica y neoclásica ignorando las asimetrías y diferencias estructurales entre países.

Hacia el interior del MERCOSUR existe también un fuerte predominio de los objetivos económico comerciales. No obstante, muestra numerosas contradicciones originadas entre las políticas comerciales aplicadas en los ámbitos nacionales y los compromisos asumidos, generándose así múltiples conflictos que obstaculizan la marcha del proceso y lo dejan librado a la voluntad de los gobiernos, ante la discordancia entre las percepciones políticas y económicas que guían las negociaciones. Estos conflictos ponen en evidencia la debilidad jurídico-institucional del MERCOSUR, la ausencia de una estrategia política de largo aliento y la limitación teórica que lo informa. A ello se agrega una visión distorsionada de la realidad por parte de la opinión pública argentina, respondiendo a un cuadro anímico de optimismo o pesimismo que, conforme a las circunstancias, fluctúa entre una actitud reaccionaria frente al socio mayor en situaciones de mayor vulnerabilidad económica interna o una actitud de esperanza cuando la coyuntura interna de Brasil induce a un mayor acceso a su mercado.

En este contexto, nuestros objetivos se dirigen a analizar algunos aspectos de tratamiento infrecuente en este relacionamiento, abordándolos desde una posición crítica, con el fin de vincularlos a los factores ideológicos y las relaciones de poder y dominación. Relaciones que, desde una perspectiva latinoamericana, la CEPAL ya las había analizado como visión de conjunto de la estructura de la economía mundial, a partir de la división centro-periferia y como forma de dominación en función del sistema de poder subyacente en el sistema internacional.

Estos estudios revelaron una tendencia al deterioro en la relación de intercambio de los países periféricos. Independientemente de sus aciertos o desaciertos, ella implicó un gran aporte a la teoría de la integración y de las relaciones internacionales ya que, desde su propio prisma, permitió criticar a las categorías analíticas elaboradas en otras latitudes que no alcanzaban a explicar la realidad de los países latinoamericanos.

Teniendo en cuenta la actual etapa de fortalecimiento del MERCOSUR y el estado de las negociaciones con el ALCA, pretendemos contribuir a un debate más profundo sobre nuestra perspectiva futura que permita recrear el pensamiento latinoamericano en pos de la integración como “amplio proceso político y cultural” (Tunnermann Bernheim, 1995:155).

En cuanto a la estructura interna, el libro se divide en tres partes que comprenden seis capítulos. La primera aborda el marco metodológico y conceptual de la investigación. La segunda se centra en las negociaciones y en ellas se analiza la hegemonía, las técnicas de negociación y solución de controversias. La tercera analiza a las cooperativas –como integrantes de la sociedad civil– frente a las negociaciones hemisféricas. Por último, se exponen las conclusiones, que constituyen el punto de partida para futuros estudios.

Este libro se basa en una investigación que los autores realizaron en el Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, en el marco del Programa de Incentivos al Docente-Investigador del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Teniendo en cuenta que la investigación concluyó en el mes de diciembre de 2005, algunas consideraciones pueden haber sido superadas por el dinamismo propio del proceso MERCOSUR. No obstante, el trabajo pretende obligar a repensar el proceso de integración desde otra perspectiva y los interrogantes sin respuestas que generen en los lectores constituyen en sí un mérito para sus autores.

Nuestro agradecimiento a todos aquellos que de alguna manera colaboraron para la realización efectiva de la investigación y su posterior publicación. Dentro del Instituto, un reconocimiento especial a Mirta Miranda y al personal por la apoyatura administrativa que nos brindan. Por último, a nuestro círculo familiar por su acompañamiento de cada día.

# **PRIMERA PARTE**

## **ENCUADRE METODOLÓGICO Y MARCO GENERAL**



# CAPÍTULO I

## EL PROBLEMA Y LA TEORÍA\*

### EL MERCOSUR ante un nuevo desafío

En un contexto de predominio del mercado, las dos últimas décadas se caracterizan por un gran activismo en el proceso de negociación del MERCOSUR, en sus diversos niveles, que desborda la percepción parcializada de la realidad; porque si bien la integración se basa en la voluntad política de los Estados partes, requiere de una visión estratégica de largo alcance que engloba diversas dimensiones y complejiza al fenómeno.

Por su parte, la debilidad de la funcionalidad jurídico-institucional negociadora se ha visto contrarrestada por el “fortalecimiento institucional” que, por un lado, lleva a un rediseño de su estructura con vistas a dar respuestas a los desafíos que su avance implica en materia de Solución de Controversias en forma permanente y, por el otro, a la creación de órganos que gocen de mayor representatividad y legitimación.

Precisamente, las dos tendencias –externa e interna– nos inducen a abordar como problemática al MERCOSUR en su relacionamiento con el ALCA y su articulación con la agenda interna de profundización y fortalecimiento institucional.

La problemática adquiere una mayor complejización ante la existencia de distintas visiones ideológicas, estratégicas y de posicionamiento de los Estados del MERCOSUR frente a su inserción internacional y al poder hegemónico de EEUU. Si bien los Estados miembros

*\* La autoría de este capítulo pertenece a Noemí B. Mellado.*



han anunciado su voluntad de negociar en bloque y bajo ciertas condiciones, lo claro es que dos de sus asociados –Chile y Perú– han seguido el camino contrario.

Tampoco Sudamérica tiene una visión común sobre su inserción internacional y sus relaciones con EEUU. Prueba de ello, es que en el marco de las negociaciones del ALCA están los que desean ese relacionamiento –Colombia, Perú y Ecuador–, los que no muestran interés porque tienen un acuerdo previo de libre comercio –Chile– y los que lo perciben como un proyecto peligroso –Argentina, Brasil y Venezuela–.

Nuestra problemática de estudio parte de una hipótesis subyacente sobre la estrategia de los EEUU hacia la región y subregión, la que estimamos no se dirige a exaltar los beneficios propios del ALCA, sino a utilizar técnicas de pago diferido, con el fin de cooptar Estado por Estado. Ante esta situación y, teniendo en cuenta que el MERCOSUR presenta una estructura jurídico-institucional débil, es dable preguntarse si podrá resistir las presiones o si sus propias contradicciones lo harán declinar.

Existen beneficios y perjuicios que derivarán de la posición que tomen los gobernantes de los Estados partes. De allí la importancia de dilucidar las posibles direcciones y las consecuencias que serán necesarias de afrontar. Se identificarán las distintas estrategias y técnicas de negociación en este relacionamiento, como así también la posición y participación de los actores frente a las negociaciones. Es pertinente interrogarse si las resistencias o los apoyos tienen fundamentos ideológico-políticos y/o se pueden atribuir a la falta de conocimiento en el tema por la insuficiente publicidad y transparencia de las negociaciones.

### **Algunas precisiones metodológicas**

Se trata de superar los estudios que, al revalorizar las instituciones –en este caso ALCA y MERCOSUR– las toman como un dato exógeno a la sociedad, actores y estructuras preexistentes de cada país y analizan a posteriori sus efectos sobre las mismas, sin tener en cuenta la influencia que pueden ejercer sobre el proceso –retroalimentación bilateral–. De allí que se tendrá en cuenta la estrategia de EEUU hacia





la subregión y las técnicas de negociación empleadas –ante el debate que plantea la crisis de su hegemonía– y, al mismo tiempo, la estrategia mercosureña frente al país del Norte.

Como nuestro objeto de estudio resulta dificultoso de aprehender en sus distintas escalas y dimensiones, para una mayor profundización de su tratamiento se lo ha acotado a problemáticas puntuales, con el propósito de superar los análisis unilaterales que revalorizan las instituciones, en tanto actores independientes que inciden sobre el hecho político. El análisis se centra en dos ejes interpretativos-descriptivos: las “negociaciones” y la “participación de la sociedad civil”. En el primero, se seleccionaron aspectos puntuales: técnicas de negociación y solución de controversias. En el segundo, se aborda la posición y participación de las cooperativas en tanto integrantes de la “sociedad civil”.

Nuestra línea de investigación nos identifica con una concepción multidimensional de la integración<sup>2</sup> (Mellado-Gajate, 1998:95), desde la perspectiva teórica del estructuralismo, que responde a una visión crítica de la teoría ortodoxa o liberal. En esta última, estos procesos son analizados como un aspecto específico del comercio, siendo su resultante la abolición de todo obstáculo a los intercambios manifestada como una experiencia local de desvalorización de fronteras. A diferencia de ella, el estructuralismo concibe a la integración como un proceso multidimensional, de naturaleza dinámica, en virtud del cual las economías nacionales se fusionan progresiva y solidariamente en una nueva unidad económica y política compleja, siendo a través de los poderes públicos que debe establecerse la estrategia para alcanzar un crecimiento equilibrado. Desde esta perspectiva se pretende avanzar en la profundización del conocimiento y debate a partir del desafío que plantea a la sociedad el ALCA.

El abordaje se realiza desde una visión multidisciplinaria, ni enteramente económica, ni sociológica, ni tampoco exclusivamente política y/o jurídica, a fin de demostrar como, en los diversos niveles, las

2 Se define a la integración como “el proceso de creación de un espacio económico, político y social por la interpenetración estructural, voluntaria y solidaria de los Estados Parte, a partir de intereses comunes que tienen como objetivo el desarrollo [...]” (Mellado-Gajate, 1998:95).



negociaciones MERCOSUR/ALCA se yuxtaponen, pudiendo su articulación resultar virtuosa o contradictoria y poner en peligro el avance interno del proceso.

## **El estado de la cuestión**

Si bien el inicio de las negociaciones del ALCA ha generado diversas líneas argumentales que originaron una multiplicidad de estudios, abordando algunos de ellos aspectos parciales y otros analizando con un nivel de mayor generalización, la mayoría de ellos apuntan a los aspectos económicos sobre la base de grandes agregados macroeconómicos, ignorando otras dimensiones tales como la ideológica, política y aun la jurídica. Entre las investigaciones que merecen destacarse por su vinculación con la problemática a abordar, se encuentra un trabajo titulado “CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA” (Giacalone, 2003) realizado por el Grupo de Integración Regional de la Universidad de los Andes, Venezuela. En él se estudian las relaciones MERCOSUR y Comunidad Andina de Naciones como proceso y actores, teniendo como telón de fondo las negociaciones hemisféricas. En el primer aspecto se incluyen no sólo las negociaciones subregionales, sino el movimiento del comercio; en el segundo, la participación de los actores –en un sentido amplio, incluyendo tanto a los empresarios y sus organizaciones, como al MERCOSUR y la región venezolana fronteriza del sur del Orinoco–, a fin de identificar los posibles impactos geográficos y las transformaciones geoeconómicas de Venezuela ante una eventual concreción del proyecto sudamericano. Este estudio constituye un importante antecedente para nuestro trabajo, debido a que la relación bilateral de ambos espacios subregionales es planteada como una alternativa a considerar en el eje de las negociaciones.

En un artículo, Guillermo Rozenwurcel (2004:27) analiza siete escenarios diferentes mediante un juego de simulación, tomando como variables las exportaciones, importaciones, el PBI de Argentina y Brasil, el Arancel Externo Común –AEC– y las tasas arancelarias intra bloque. Dichos escenarios son: constitución del ALCA, sin cambios en el AEC del MERCOSUR; acuerdo de Argentina con el NAFTA sin

cambios en el AEC del MERCOSUR; acuerdo de Argentina con el NAFTA, manteniéndose los actuales niveles de tasas arancelarias intra-MERCOSUR; acuerdo de Brasil con el NAFTA, manteniéndose los actuales niveles de tasas arancelarias intra-MERCOSUR; acuerdo de Argentina con el NAFTA, con Brasil aplicando aranceles equivalentes al AEC del MERCOSUR a la Argentina y viceversa; acuerdo de Brasil con el NAFTA, con la Argentina aplicando aranceles equivalentes al AEC del MERCOSUR a Brasil y viceversa; y ALCA y Acuerdo de Libre Comercio con el MERCOSUR-Unión Europea, sin cambios en el AEC. En este estudio se incorpora al NAFTA porque el autor considera que si el ALCA no se concreta, EEUU utilizaría al bloque del Norte como instrumento para concretar acuerdos interbloques. Cada una de las simulaciones realizadas considera en forma aislada un acuerdo preferencial de comercio, de modo de identificar los efectos específicos sobre los principales socios del agrupamiento subregional. Sostiene que en el peor de los escenarios –en el que se rompería el MERCOSUR y uno de los dos socios principales realizaría un acuerdo con el NAFTA– para Argentina el costo de quedar afuera sería mayor que para Brasil, tanto en términos de comercio como de PBI. De todas maneras, para Brasil quedar afuera de un acuerdo con el NAFTA tendría un impacto significativo en las dos variables consideradas. Las dimensiones, los escenarios analizados y las variables en consideración son diferentes a las propuestas en la presente investigación. No obstante, estas diferencias nos han servido de antecedente a los fines de analizar las perforaciones que podría sufrir o no el AEC del bloque subregional, sin considerar otras variables que tienen incidencia en su perforación.

En una investigación que dirigiera Halperín en el año 2002 y publicara posteriormente (2005), tendiente a identificar las principales variables explicativas del sistemático desencuentro entre los agentes o representantes del sector público y privado con motivo de las negociaciones del ALCA, se obtuvieron importantes resultados que se constituyen en otro valioso antecedente para nuestra investigación. Se pudo constatar, en los sectores privados, la ausencia de análisis o estudios para determinar cómo quedarían afectados sus intereses en la eventual concreción del tratado de libre comercio hemisférico, independientemente de la limitación de los conocimientos sobre las negociaciones.

Por otra parte, ambos sectores se identificaron con la idea de propiciar la posición negociadora desde el bloque MERCOSUR, coincidente con los resultados hallados en nuestra anterior investigación (AA.VV. 2003) y, particularmente, apoyar la de Brasil, sin tener en cuenta las discrepancias actuales y potenciales de intereses dentro del bloque y las propuestas para reducirlas o neutralizarlas. El sector público exhibió la influencia de una concepción netamente “comercialista”, en el sentido de concentrar su diagnóstico sobre la magnitud del impacto comercial asignado a las hipotéticas desgravaciones arancelarias y, ocasionalmente, a la reducción o eliminación de contingentes. Se desvalorizaron aquellas cuestiones que constituyen el meollo de una negociación y se simplificaron las amenazas y oportunidades mediante grandes números, “que a su vez reposaban en la ingenua hipótesis de un comercio hemisférico post-ALCA enteramente libre de restricciones”. Independientemente de la riqueza de este estudio, nos hemos remitido a aquellos resultados que pueden tener incidencia en nuestra investigación, en cuanto exhiben respuestas a los interrogantes que nos planteáramos con relación a la insuficiencia de conocimientos en los actores involucrados en las negociaciones.

## **Perspectiva teórica**

Teniendo en cuenta la complejidad de nuestra problemática de estudio y antes de abocarnos al tratamiento de la misma, se plantea como cuestión previa si son suficientes las categorías analíticas de la teoría de la integración para interpretar los fenómenos actuales.

En un trabajo anterior (Mellado, 2005), derivado de esta investigación, advertíamos que el fenómeno de la integración regional desde su origen presentó dificultad en su tratamiento teórico y comparativo.

Desde mediados del siglo XX los analistas se han centrado en abordar las condiciones que inducen a la integración y, pese a la proliferación de estudios –con mayor o menor grado de profundización– el sentimiento general de insatisfacción respecto a la teoría (Galtun, 1969) sigue subsistiendo. El análisis de las distintas formas y grados de institucionalización que puede adoptar un proceso, aún presenta grandes desafíos, y el actual debate se encuentra encuadrado en uno más abarca-

tivo relacionado con la tendencia a la globalización y con el rol del Estado en la economía. Así se plantea la funcionalidad o no del regionalismo actual respecto a la globalización el papel que debe asumir el Estado en la concepción e implementación de las políticas de integración.

Por el contrario, cuando comenzó el proceso de integración europea el debate original sólo se llevó a cabo entre federalistas y funcionalistas, aplicándose, en principio, la doctrina acumulada sobre la conformación de los Estados. En este sentido, el federalismo entendía a la integración como un proceso por el cual se cede la soberanía de los Estados a las instituciones supranacionales, de manera similar a la que se da entre las autoridades nacionales y subnacionales en un Estado Federal. El éxito dependería de la creación de un gobierno central constitutivo de la unión federal. Esta postura resultó limitada para explicar el caso europeo, en el cual, si bien hay instituciones comunitarias, no se creó un gobierno central semejante al de los Estados nacionales ni sirvió como base de consenso para la aceptación de la propuesta de una Constitución Europea.

La insuficiencia teórica de los federalistas llevó a que el funcionalismo, encabezado por Jean Monnet, sostuviera la incapacidad de los Estados para resolver los problemas técnicos. Ante esta situación, se buscaban redes de cooperación sobre la base de “la ramificación”, de modo tal que la colaboración funcional de un sector –económico– generaba la necesidad de otro; de allí que posteriormente se debería alcanzar la integración política. De este modo, se reorienta al sistema internacional, desde una relación basada en el poder de la fuerza, a una sostenida en el consenso para la resolución de conflictos.

A fines de los años cincuenta y principios de los sesenta se originó una revisión crítica a las propuestas funcionalistas abriendo el camino al neofuncionalismo, cuyo exponente más conocido fue Haas (1966). No obstante sostuvo que todo proceso de integración poseía una lógica expansiva incrementalista conforme a la cual la integración de un sector tendería a crear su propio impulso y a expandirse a otros sectores –*spill over*–, la integración económica no conduciría siempre a la unidad política, aunque en circunstancias adecuadas podría llevar a ella. Define a la integración como un “proceso por el cual los actores políticos de varios ordenamientos nacionales distintos son persuadidos a desplazar sus lealtades, expectativas y actividades políticas ha-

cia un nuevo centro cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes” (1966:70). El análisis refiere a los procesos supranacionales y en él, las identidades, los intereses y los comportamientos constituyen el centro de la integración.

Desde una visión económica, aunque también parcializada del fenómeno, Bela Balassa (1964:1) cuestionó a las escuelas funcionalistas y neofuncionalistas sosteniendo que es difícil determinar si motivos políticos pueden llevar a la integración económica, como también motivaciones económicas pueden llevar a la unidad política. Desde el punto de vista económico, ubica a la integración como una forma de relacionamiento tendiente a “abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones”. Estableció también una distinción de grados según su profundización, aunque se objetan por tener interés únicamente teórico.

Dentro de la perspectiva económica y desde un punto de vista extremo se diferencian dos propuestas: la del liberalismo económico o comercialista y la direccional o estructural. La primera, sujetó la Teoría de la Integración a la del comercio internacional que surgió con la escuela clásica, continuó con los neoclásicos y se proyectó al presente a través de la anglosajona –Jacob Viner, James Meade, Jean Tinbergen, entre otros–. Para los clásicos las relaciones económicas internacionales tienen su base en tres principios fundamentales: la división internacional del trabajo, la ley de los costos o ventajas comparativas y la ley del restablecimiento automático del equilibrio internacional. La primera determina la especialización de cada país en la producción internacional y las ventajas que derivan de esta especialización; la segunda establece las condiciones de los intercambios en función de las diferencias relativas de los costos de producción; y la tercera asegura el equilibrio automático de las balanzas de pago de los países, por el sistema de patrón oro. De allí la necesidad del libre cambio eliminando todo obstáculo al comercio internacional. De este modo se lograría una distribución equitativa de los beneficios entre las economías nacionales, sobre la base de las ventajas comparativas y la integración de todos los países en un único mercado mundial.

Dada esta preferencia por la integración mundial, la integración regional aparecería como una etapa transitoria de supresión de los obstáculos a los intercambios internacionales. Sobre el mercado ampliado

se instaure el libre intercambio para desarrollar nuevas formas de división del trabajo y de especialización territorial que conducirían al óptimo económico. En esta concepción impera un criterio estrictamente comercialista, por el cual los mecanismos del mercado adquieren un fuerte predominio con el fin de lograr los equilibrios y las convergencias necesarias para cristalizar la integración, entendiéndosela como una combinación o extensión de los mercados nacionales, lo que supone la existencia de unidades homogéneas. Esta visión estática abandona toda idea de intervención y el proceso es entendido como producto del ordenamiento espontáneo del libre juego de las leyes del mercado. Las ventajas o desventajas de la integración están relacionadas con el impacto que ejercen las corrientes comerciales sobre los niveles de bienestar al momento de la eliminación de las trabas al comercio, es decir, la creación o desvío del mismo, lo cual fue analizado por Jacob Viner (1950).

La propuesta direccional –André Philip, Maurice Byé– se diferencia de la anterior por predicar, por un lado, la coordinación de planes económicos a través de técnicas administrativas y, por otro, la intervención estatal en la vida económica. Esta teoría responde a una visión crítica de la teoría anterior y es recreada por Francois Perroux y Andre Marchal. La integración se concibe entonces, como un proceso multidimensional de naturaleza dinámica, en virtud del cual las economías nacionales se fusionan progresiva y solidariamente en una nueva unidad económica y política compleja; siendo a través de los poderes públicos que debe establecerse la estrategia para alcanzar un crecimiento equilibrado. La libertad de intercambios puede llevar a las naciones más débiles a caer bajo el dominio de las más ricas originando una unión imperial –Byé– citado por Marchal (1970). Ambas propuestas nuevamente van a ser retomadas como base del debate originado en la década del noventa, tendiente a buscar explicación a la reactivación integradora de entonces.

A mediados de los años sesenta se reforzaron las explicaciones estatocéntricas respecto al proceso europeo y sobre la naturaleza de las comunidades –supranacional o intergubernamental–. Así, el realismo –Hans Morgenthau, Aron Raymond, G. Kenan– sostiene que el poder en el mundo está descentralizado entre los Estados, que son los que principalmente cuentan, en un sistema internacional esencialmente

anárquico<sup>3</sup> y con una dinámica conflictiva que los condiciona en la búsqueda del poder. Precisamente, la anarquía es la que promueve la competencia y el conflicto entre los Estados inhibiendo la cooperación, aún cuando se compartan intereses comunes. En consecuencia, el estudio de las relaciones internacionales aborda las causas de la guerra y las condiciones para la paz y la seguridad. Los postulados de esta teoría dominaron, hasta mediados de los setenta, la actividad científica en el campo de las Relaciones Internacionales; aún cuando este predominio derivara de un discurso tendiente a justificar y guiar las decisiones de la política exterior de EEUU y no como consecuencia de su superioridad científica. Al definirse el interés como poder, la política externa tiene un fuerte componente del uso de la fuerza. Sus postulados imposibilitan explicar a las instituciones comunitarias, en las que los Estados miembros comparten atributos factuales de la soberanía, y suponen que todos los Estados actúan de manera similar, sin tener en cuenta que su actuación puede estar condicionada por otros valores –cultura, instituciones nacionales, normas e instituciones internacionales–.

En la medida que la teoría de la integración es comprendida dentro del campo de las Relaciones Internacionales, se cuestionan los postulados realistas y su incapacidad para dar cuenta de la realidad económica internacional imperante en la década de los setenta. Ésta se caracterizaba por: la ruptura del patrón monetario del sistema de Bretton Woods; la crisis del petróleo; el impacto de las primeras modificaciones tecno-productivas mundiales y el surgimiento de nuevos actores internacionales. La existencia de flujos económicos y tecnológicos que rebasaban las fronteras, atentaban contra la imagen de un sistema basado en los Estados. Se concibe al mundo como un todo interdependiente donde el cúmulo de relaciones supera a las unidades políticas nacionales, ampliando así el campo de las relaciones internacionales a otros actores –organizaciones internacionales, corporaciones transnacionales y ONGs–. Frente a la lógica de conflicto de la teoría realista, se proponen marcos de cooperación e intereses mutuos. Keohane y Nye (1988) consideran que los presupuestos teóricos del realismo, al-

3 Es anárquica en el sentido de que carece de un gobierno con autoridad que pueda poner en vigencia y hacer cumplir leyes de conducta.



gunas veces pueden ser adecuados y, al igual que la interdependencia compleja, constituyen tipos ideales, tratando así de mejorar y complementar al realismo. No obstante, el interdependentismo desconoce el carácter asimétrico de la propia interdependencia y las desigualdades internacionales, al tiempo que revitaliza al enfoque liberal en lo referente a la conflictividad internacional.

En el seno mismo del realismo se origina un debate que acepta de manera “modernizada” al Estado como actor constitutivo del sistema. No obstante el reconocimiento de otros actores –organizaciones internacionales–, ellos se encuentran subordinados a aquel. La naturaleza de las relaciones sigue siendo conflictiva y los Estados son actores racionales, autónomos y unitarios. Las motivaciones en su accionar provienen del poder y la seguridad. De este modo el realismo trasmuta en neorrealismo; incorpora el análisis sistémico-estructural a la investigación de la sociedad internacional al sostener que las fuerzas en juego están en el plano interaccional y la estructura tiene efectos sobre el comportamiento dentro del sistema por dos vías: la socialización, que lleva a los miembros a comportarse con arreglo a normas, y la competición, que implanta la racionalidad derivada de los competidores exitosos (Waltz, 1988). La progresiva convergencia entre el neorrealismo y la postura anterior lleva a explicar los procesos de integración como resultado de negociaciones interestatales que suponen un comportamiento racional por parte de los Estados. Estas teorías basadas en el papel de los actores priorizan el individualismo, los regímenes internacionales son consecuencia de acciones intencionadas de actores racionales y egoístas.

En contraposición a la perspectiva racionalista, los críticos con enfoque de inspiración neogramsciano le otorgan un importante papel a las ideas producidas por los agentes sociales en un contexto de relaciones de poder. Esta posición fue introducida en las Relaciones Internacionales por Robert Cox con la colaboración de Timorthy Sinclair (1996), destacándose los conceptos de hegemonía gramsciana y de bloque histórico, que implica un importante aporte para la disciplina. Conceptualiza a la sociedad como clasista y capitalista a partir de la consideración de mecanismos de creación de hegemonías que surgen del consenso de la sociedad civil. La hegemonía es la situación normal y si fuese sólo coactiva no estaría destinada a perdurar en el tiempo.

Constituye un proceso productivo de imágenes y de formas de ver el mundo que se producen y reproducen en las prácticas cotidianas de los actores políticos a nivel nacional e internacional. Se encuentra condicionada por la configuración de fuerzas –individuales, grupales, organizacionales– existentes en cada uno de los campos de la realidad social y los distintos momentos históricos. De allí que la creación de un bloque histórico implique un cambio en las estructuras hegemónicas a través de las fuerzas materiales, sistemas de ideas e instituciones que traducen un consenso ideológico que hace al orden dentro de la misma. La correlación de fuerzas y las condiciones materiales de producción se erigen como “límites y presiones” de y la acción política y económica. Esta posición podría ser de utilidad para explicar el proyecto del Área de Libre Comercio Americana, en el cual es clara la relación hegemónica por consenso, pero a su vez resulta limitada para interpretar otros procesos integrativos.

Una de las últimas contribuciones es la del constructivismo –Wend Alexander, Ashley Richard–. Esta línea, en general, afirma que la estructura de la política mundial es más social que material, otorgándole fundamental importancia a las ideas, las normas, los valores, al discurso y las identidades en las relaciones entre países. Los actores y sus acciones son centrales para interpretar los procesos de integración, pues ellos son quienes piensan las ideas y desarrollan las normas e identidades. Goldstein y Keohane (1993) enfatizan la importancia de las ideas y los intereses a un mismo nivel a fin de explicar, con ellos, las acciones humanas. Las ideas sirven para tomar decisiones racionales que asumen los neorealistas e interdependentistas como forma de actuación. Esta perspectiva, pese a surgir como una posición intermedia entre el racionalismo y la crítica, ha mejorado el análisis en cuanto considera la identidad regional.

Hasta principios de los años noventa, tanto en el área de las Relaciones Internacionales como de la Economía Política Internacional, la polarización en los debates llevó a un conjunto acumulado de estudios de casos, estadocéntricos, y ahistóricos. Sin embargo, el activismo integrador de entonces, puso al descubierto el predominio del mercado sobre el Estado en las relaciones económicas internacionales, por el cual las fuerzas del mercado deberían conducir al óptimo crecimiento económico, mostrando la limitación de la perspectiva estadocéntrica y

la influencia de la ideología preponderante de esa época; su precursor fue Milton Friedman de la Escuela de Chicago. Este autor revitaliza el liberalismo y afirma que el futuro económico de los países dependerá de la suerte de las actividades individuales, mientras que al Estado sólo se le asignaría la función de garantizar el libre juego de las leyes del mercado. En este contexto, el Estado debería dotar el marco jurídico necesario para garantizar el ejercicio de las libertades individuales y de la actividad económica. Estas ideas fueron adoptadas por Margaret Thatcher y Ronald Reagan, a la vez que influyeron en los organismos internacionales para establecer el “condicionante” en el diseño de políticas por parte de los países subdesarrollados. Ello llevó a John Williamson (1989) a su sistematización en lo que se conoce como el Consenso de Washington.

Convertido el liberalismo en neoliberalismo, el éxito de la integración dependerá del libre juego de las leyes del mercado internacional. Por ello es necesario rediseñar al Estado y abandonar la planificación económica, debido a que el fracaso de los procesos latinoamericanos se debe a las políticas proteccionistas que aplicaron, transformando así a la integración en una etapa del camino hacia el libre comercio mundial (Mellado, 2005). Desde esta concepción se retoma a Viner en cuanto a la creación de comercio; en ese sentido se deben eliminar las trabas al comercio regional y el arancel externo común tiene que ser lo suficientemente bajo como para fomentar la creación y no el desvío del comercio.

A posteriori, los debates teóricos han tenido dos niveles de análisis: uno centrado en el Estado-Nación tanto hacia su interior como en sus relaciones con los Estados miembros –retomando la diferenciación que señalara Galtun (1969:16)–.<sup>4</sup> Así, los estudios –Moravicsik (1994) y Milner (1997)– revelan las vinculaciones que se establecen con los actores privados y la incidencia que tienen en las preferencias de los Estados, al tiempo que localizan la atención en las relaciones entre los Estados partes y las instituciones regionales, tratando de examinar los factores que generan un efecto “derrame” y una mayor inte-

4 Refiere a estos aspectos diferenciándolos en internos y externos, los primeros se relacionan con la capacidad de los actores y el externo con el reconocimiento por parte de otros actores.

gración. Susan Strange (1995) llama también la atención sobre el dominio del mercado en las relaciones económicas de la época y la incidencia que tienen los factores externos en las políticas de integración. Señala asimismo la necesidad de nuevos enfoques teóricos superadores de las dicotomías entre público y privado, entre agentes y estructuras, y la necesidad de investigaciones sectoriales para avanzar en los estudios de integración

No obstante la importancia que tienen los estudios acumulados, para guiar el avance en el conocimiento científico, ellos resultan fragmentados. Ninguna escuela ha sido capaz de generar una teoría que por sí sola permita explicar el fenómeno en su multidimensionalidad puesto que requiere de análisis interdisciplinarios debido a la propia naturaleza de las problemáticas –jurídicas, sociales, económicas y políticas–. A ello se suma la complejidad que ha adquirido el fenómeno en la actualidad, no sólo por la multiplicidad de acuerdos y su yuxtaposición, sino también por las transformaciones que han ocurrido en el sistema de poder mundial.

Si bien el modelo no es único ni generalizable, la mayoría de los estudios comparativos han sido realizados en función del caso europeo como modelo paradigmático. Estas apreciaciones marcan la limitación de nuestro pensamiento y se propone, para un futuro, una revisión propia latinoamericana sobre cuatro campos de estudio que se encuentran estrechamente relacionados entre sí: Teoría de la Integración, Teoría de las Relaciones Internacionales, Teoría del desarrollo y Teoría Política.

### ***La integración latinoamericana y la teoría. De ALALC al MERCOSUR***

A partir del pensamiento de Raúl Prebisch, el marco teórico de la integración regional se vio enriquecido por el aporte de la CEPAL que, desde una perspectiva crítica, llevó a la construcción de una teoría alternativa en lo social, político, económico y las relaciones internacionales, sobre la base de la realidad de los países de la región. Esta posición se desarrolló en dos vertientes (Furtado, 1999): una, tendiente a abordar, como visión de conjunto, la estructura de la economía

mundial a partir de la dicotomía entre centro y periferia, permitiendo captar la especificidad del subdesarrollo y superar la doctrina rostowiana, de las etapas del crecimiento, que ignoraba las diferencias con las estructuras subdesarrolladas. Otra, tendió a explicar el sistema de poder subyacente tras la economía mundial y la tendencia al deterioro de los términos del intercambio en los mercados mundiales. Como afirma el mismo autor, se trata de una teoría de las formas de dominación, que encuentra su explicación en el origen de la dependencia, a la que aludieron a fines de los años sesenta los científicos latinoamericanos – Enzo Faletto, Fernando Enrique Cardoso, Theotonio Dos Santos, Pedro Paz, entre otros–. La perspectiva estructuralista permitió distinguir, en el ámbito mundial, regiones desarrolladas y subdesarrolladas con grandes desigualdades y funciones diferentes, convirtiéndose las clases sociales en actores de importancia. Así, se muestra el carácter estratificado del sistema económico internacional y cómo el poder es ejercido por actores de desigual capacidad y riqueza. Las Relaciones Internacionales tratan en consecuencia las causas del subdesarrollo y las condiciones para su superación. Esta teoría, pese a ser atacada por su determinismo económico, en cuanto a que las acciones de política internacional derivarían de la lógica del capitalismo (Nesadurai, 2002), repetimos, sometió a juicio las categorías analíticas elaboradas en otras latitudes que no explicaban la realidad latinoamericana ni la estructura del sistema internacional.

En este contexto ideológico, sobre la base de la cláusula de la nación más favorecida del GATT y el ejemplo europeo, se puso en marcha la integración latinoamericana creándose el Mercado Común Centroamericano –MCCA– por el Tratado de Managua en diciembre de 1960 y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio –ALALC– mediante el Tratado de Montevideo en febrero de 1960. Si bien este último proyecto ha sido el de mayor cobertura regional y tuvo como objetivo claro establecer en forma gradual y progresiva –doce años– un mercado común latinoamericano, en la práctica no pudo avanzar en la conformación de una zona de libre comercio entre sus miembros. En su diseño se impuso la concepción liberal de política económica sobre la desarrollista de la CEPAL (Mellado, 1995) que, a partir del reconocimiento de la brecha entre los países centrales y periféricos,

impulsaba una política de desarrollo regional cuyo eje fundamental se asentaba en la industrialización y en el papel activo del Estado.

La liberalización del comercio intrarregional sólo benefició a los países de un mayor desarrollo –Argentina, Brasil y México–, llevando a los de menor desarrollo –Bolivia, Perú, Ecuador, Chile y Colombia– a conformar el Grupo Andino –Acuerdo de Cartagena de 1969–, con el fin de generar un espacio económico más homogéneo y alcanzar una dimensión que facultara una negociación más equilibrada dentro del esquema de ALALC. En la misma época se agregó a los procesos en marcha la Asociación de Libre de Comercio del Caribe –CARIFTA–.

Los procesos integracionistas de entonces, que correspondían a las figuras de la unión aduanera y la zona de libre comercio en el marco del artículo XXIV del GATT, se caracterizaron por instrumentar aranceles más altos, por fijar excepciones a la liberalización, reservas y políticas sectoriales. Ellos respondían a la concepción de integración de esa época, en cuanto complemento regional de las estrategias nacionales de desarrollo de la industrialización sustitutiva, protegiendo así a los mercados de las exportaciones de los países desarrollados.

A principios de los años setenta la ALALC presentaba signos visibles de parálisis, la que se vio agravada por la interrupción democrática regional. Asimismo comenzaba la reestructuración productiva de la economía mundial sobre la base de profundos cambios científico-tecnológicos, que generaron una nueva distribución de las fuerzas productivas en su conjunto, acompañada de transformaciones sociopolíticas y configurando el marco para una creciente interdependencia del sistema internacional. También la sustitución de importaciones mostraba signos de agotamiento en la desaceleración de la tasa de crecimiento, a la que se agregaron las turbulencias macroeconómicas originadas en la crisis petrolera y en el abandono de las reglas monetarias de Bretton Woods. Precisamente, la ruptura del sistema de paridades fijas y las políticas monetaria, cambiaria y financiera adoptadas por los EEUU generaron un crecimiento exponencial de los flujos financieros, desvinculándolos de la economía real y multiplicando su movilidad mundial, sobre todo los de corto plazo. Ello implicó un nuevo condicionante a la capacidad reguladora de los Estados en el manejo de sus políticas monetarias y financieras, perturbando las paridades y

los equilibrios macroeconómicos e incidiendo en los niveles de producción y empleo.

La situación descrita se agravó, en la década posterior, ante la crisis de la deuda externa, que originó las políticas de estabilización y ajuste estructural tendientes a garantizar su pago. Este acontecer fue acompañado de concepciones críticas al intervencionismo estatal, destinadas a resaltar las virtudes del mercado y la importancia de la apertura comercial como condición necesaria y suficiente, tanto para el crecimiento como para lograr la equidad en la distribución.

Paralelamente se sucedían ciertos cambios en el relacionamiento comercial hemisférico. En el Norte, EEUU varió su posición en cuanto a la defensa del multilateralismo y la no discriminación, consagrada en la cláusula de la nación más favorecida del GATT, para adoptar una actitud pragmática entre el sistema multilateral y un esquema de regionalismo abierto, así como también una política activa unilateral. Producto de ello fue la Iniciativa para el Caribe –1983– y el acuerdo con Canadá –1988–. Asimismo adoptó políticas comerciales administradas, tales como las transacciones bilaterales justificadas por la reciprocidad condicional, y medidas unilaterales de retaliación comercial como la Ley de Comercio. Por el otro lado, Latinoamérica con la creación de la Asociación Latinoamericana de Integración –ALADI–, implantó una zona de preferencia económica y modificó la estrategia de integración por una flexible y pluralista, facultándose los acuerdos de complementación económica, el principio de convergencia y los acuerdos de alcance parcial, imponiéndose el bilateralismo al multilateralismo dentro del propio esquema.

Con el advenimiento de los gobiernos democráticos en el Cono Sur, surgió en 1986 el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil, inclinado a lograr una integración bilateral mediante negociaciones sectoriales, con el propósito de ampliar la complementación productiva, la cooperación técnica y construir un proyecto político para poner fin a las tradicionales hipótesis de conflicto. En 1988, por el Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo, ambos países se propusieron alcanzar una zona de libre comercio en un plazo de diez años y, en una segunda etapa, conformar el mercado común (Mellado, 2003). Con los cambios de gobierno –Argentina y Brasil– se firmó el Acta de Buenos Aires de 1990 por la que se redu-

jeron los plazos a cinco años para la concreción del mercado común, a través de un programa de liberalización comercial –lineal y automático– y el establecimiento de un arancel externo común. Finalmente, con la incorporación de Uruguay y Paraguay se arribó a la suscripción del Tratado de Asunción –marzo de 1991– originando el MERCOSUR (Mellado, 1995).

### ***La integración a partir de los noventa y el regionalismo abierto***

A partir de los noventa, en un marco ideológico neoliberal, los países latinoamericanos tendieron a buscar nuevas alianzas. Se produjeron dos tipos de fenómenos: por un lado la reactualización de antiguos agrupamientos, tales como el Pacto Andino, que devino en Comunidad Andina –CAN–; la Comunidad del Caribe –CARICOM–, que se amplió con la incorporación de Surinam y Haití; el proceso de Integración Económica Centroamericana que, luego de pasar por varias vicisitudes, dio lugar a la creación del Sistema de Integración Centroamericana –SICA– e incorporó a Panamá. Por otro, se generaron nuevos: el Grupo de los Tres –G3– y el MERCOSUR. Estos nuevos regionalismos respondían a nuevas concepciones en materia de política económica tendiente a acelerar los ritmos de integración y otorgar un mayor protagonismo al empresariado, en función de una nueva articulación entre las elites políticas y empresariales de entonces, identificadas con el neoliberalismo.

El desplome del bloque soviético arrasó consigo la confrontación Este-Oeste que caracterizó al sistema bipolar de la Guerra Fría. El fracaso económico del mundo socialista y la prevalencia de lo económico sobre lo estratégico e ideológico, dejó sin sustento la discusión Norte-Sur y se tradujo, para los países del Sur, en un recetario de propuestas neoliberales basadas en el Consenso de Washington.

Mientras tanto, EEUU lanzó el proyecto estratégico de la Iniciativa Bush para las Américas –27 de junio de 1990– poniendo énfasis en el comercio y la inversión, atada al plan Brady de renegociación de la deuda externa, destinado a crear las condiciones necesarias para adquirir una mayor competitividad en el mercado internacional y formar un espacio económico ampliado en el ámbito hemisférico. La iniciati-



va implicó también un llamado de atención al resto de los países desarrollados, ante el posible fracaso de la Ronda de Negociaciones de Uruguay del GATT, que había comenzado en 1986, demostrando que estaba en condiciones de ampliar sus relaciones hemisféricas con Latinoamérica en lo que respecta al comercio de bienes y movimientos de capitales.

Así logró un acuerdo con los países del MERCOSUR conocido como “cuatro más uno”, cuyo propósito era compatibilizar la integración subregional con la Iniciativa Bush –Washington, 19 de mayo de 1991– y ampliar sus relaciones comerciales con los países de la Cuenca del Caribe, agregando su vinculación a México a través del TLCAN –agosto de 1992–, en el que se incluyó también a Canadá. En este acuerdo se incluyeron nuevas materias como el movimiento de capitales y derechos de propiedad intelectual, anticipándose a los acuerdos del GATT.

También en ese año se creó la Organización Mundial de Comercio –OMC– por los acuerdos de Marrakech, producto de la Ronda Uruguay, que reformuló el sistema de solución de diferencias. Introdujo nuevos temas en las negociaciones –comercio de servicios, los derechos de propiedad intelectual e inversiones, contratación pública, textiles y agricultura–, sobreviviendo sólo en la letra, como afirma Halperín (2004:21), los tratamientos preferenciales logrados en varios años de lucha de los países subdesarrollados.

A través de una mayor vinculación comercial, EEUU trataría de integrar bajo su égida a treinta y cuatro países del hemisferio excluida Cuba, convocando a la primera Cumbre de las Américas en Miami –diciembre de 1994–. Fruto de ella fue la aprobación de la Declaración de Principio para el Desarrollo y la Prosperidad, el acuerdo para crear el Área de Libre Comercio de las Américas y la aprobación de un plan de acción. Sus principales objetivos están dirigidos a: fortalecer la comunidad democrática de las Américas; promover la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio; erradicar la pobreza y la discriminación en el hemisferio; garantizar el desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente.

Paralelamente, se publicó la tesis sobre el “Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe”, conceptualizándolo como (entendiendo por tal) el “proceso de creciente interdependencia económica a ni-

vel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente” (CEPAL, 1994:8). Se incorporó así al regionalismo abierto en el debate teórico latinoamericano, entendido como un proceso que surge de conciliar la interdependencia emergente de los acuerdos de carácter preferencial y la impulsada por el mercado resultante de la liberalización comercial. La integración sería un complemento de las políticas aperturistas tendiente a promover una mejor inserción en la economía mundial. De allí que los actores privados pasarían a formar parte de esta estrategia con el fin de otorgar legitimidad a los procesos en un contexto de tendencias globalizantes y aperturistas, sosteniéndose una mayor participación “de actores no-gubernamentales [...] en el diseño e implementación de las políticas” (1994:97/98). Sin embargo, en esta dinámica, los actores que adquieren mayor participación son las empresas transnacionales con sedes en los grandes bloques de naciones, hacia los que evoluciona la estructura mundial de poder. Ellas disponen no sólo del conocimiento sino del personal capacitado que les permite intensificar el intercambio de servicios tecnológicos y financieros en detrimento del comercio de bienes tradicionales. También se critica a esta nueva postura por establecer acuerdos preferenciales –rasgo distintivo del regionalismo– que, como instrumentos de política económica, resultan inconsistentes frente a la apertura porque posibilitan el otorgamiento de concesiones unilaterales a países no miembros.

En este contexto, las economías nacionales emprenden el camino hacia sistemas económicos abiertos e interdependientes en los que se destaca el protagonismo del capital transnacional, conformando un espacio capitalista universal que lleva en la lógica de su desenvolvimiento a la intensificación de la competencia entre países, regiones, sectores y actores sociales, inmersos todos en una disputa por el dominio de los mercados. De este modo, recrudecen las prácticas de actuación monopólicas y oligopólicas de los grandes grupos económicos transnacionales y locales, generando un mercado mundial discriminatorio. Estas políticas de apertura afianzaron la subordinación de los países latinoamericanos a los centros financieros internacionales y convirtieron al

mercado regional en un área de expansión del comercio y las finanzas de las economías desarrolladas.

Se generó así, un esquema estratificado de relaciones mundiales cuyo centro está constituido por aquellas regiones de mayor dinamismo económico, y es entre estos ejes donde se desarrollan las corrientes de comercio, transferencia de tecnología, servicios y flujos financieros. En torno a estos polos se incorporan nuevas regiones a los procesos globales y configuran espacios económicos que dan lugar a tres grandes bloques: el de América Latina y el Caribe bajo la égida de EEUU; el europeo en torno a Alemania; y el bloque asiático encabezado por Japón. Ello ha llevado a que algunos autores sostengan el carácter “trilateral” del sistema internacional (Sunkel, 1998; Moneta y Quenan, 1994), otros su “unipolaridad” (Tavares, 1998) o “unimultipolaridad” (Jaguaribe, 2001), en cuya cumbre se encuentra EEUU. Estos procesos son geográficamente selectivos y excluyentes.

La dinámica de las fuerzas globalizadoras obliga a las naciones, regiones y sectores a fortalecerse localmente para poder competir en el mercado mundial, a pesar de propiciar una nueva división del trabajo hacia el interior del bloque y un crecimiento de los flujos comerciales entre sus integrantes. Los acuerdos regionales se convierten en una etapa de trayectoria hacia el libre comercio general. Si bien las tensiones que se pueden plantear entre estos procesos y las tendencias globales han sido objeto de estudio por parte de diversos analistas, la simultaneidad de negociaciones y de acuerdos comerciales demuestran no ser obstáculo a la coexistencia con el multilateralismo, cuyo orden jurídico se configura por el art. XXIV del GATT –en cuanto a zonas de libre comercio y uniones aduaneras–, el art. V del GATS –respecto a los servicios– y en la Cláusula de Habilitación –acuerdos preferenciales entre países con diferentes niveles de desarrollo–.

Los actuales acuerdos de integración se caracterizan por su contenido en cuanto a los temas que se incorporan –comercio de servicios, regulaciones de la propiedad intelectual, compras gubernamentales e inversiones– y el alcance de la materia regulada que, como expresa Halperín (2005), en el pasado habían pertenecido a la órbita exclusiva de los gobiernos nacionales. Estos temas inicialmente fueron contemplados en el Tratado de Libre Comercio entre EEUU y Canadá y luego pasaron a engrosar la materia negociada en la Ronda Uruguay del GATT



de la que surgió la OMC. Así, la multiplicidad de acuerdos de libre comercio llamados “de última generación”, tiende a conformar un mapa de articulaciones económicas múltiples que ha dado en denominarse “spaghetti bowl” (BID, 2002:70).

### ***Matriz teórica***

A continuación se presenta una matriz de datos de las principales concepciones en la materia, sobre la base de categorías analíticas comunes que permiten, comparativamente, establecer diferenciaciones y a la vez identificar la que informa al relacionamiento hemisférico.

**Cuadro N° 1. Las Teorías en el relacionamiento hemisférico**

<b>Categorías / Teorías</b>	<b>Liberal</b>	<b>Direccional</b>	<b>Neoliberalismo</b>	<b>Estructuralismo</b>	<b>Regionalismo Abierto</b>
<b>Sistema</b>	Homogéneo	Heterogéneo	Global	Heterogéneo	Global
<b>Orden</b>	Natural	Contractual	Natural	Jerárquico	Multilateral
<b>Relaciones</b>	Interdependiente	Solidarias	Interdependiente	Dependiente	Interdependiente
<b>Objetivo</b>	Prosperidad	Crecimiento equilibrado	Libre comercio	Desarrollo	Libre comercio
<b>Instrumento</b>	Libertad de mercado	Planificación y Coordinación	Apertura y Liberalización	Integración Latinoamérica	Acuerdos Pref. y Apertura
<b>Raíz del Subdesarrollo</b>	Obstáculos al comercio	Desigualdades	Político-institucionales	Diferencias Estructurales	Condiciones Com. Intern.
<b>Rol Act. Públ.</b>	Pasivo	Activo	Pasivo	Activo	Activo
<b>Rol Act. Priv.</b>	Activo	Pasivo	Activo	Pasivo	Activo

*Fuente: Elaboración propia*

La matriz liberal supone que la extensión de los mercados nacionales lleva a un amplio mercado libre, que corresponde a un ordena-

miento espontáneo por el libre juego de las leyes del mercado. Sobre éste se establece la división internacional del trabajo que en virtud de la especialización y las ventajas comparativas lleva al óptimo económico, prosperidad, y a una situación de equilibrio por el efecto derrame.

La respuesta a esta posición vino desde la perspectiva direccional que concibe a la integración como un proceso de fusión progresiva que lleva a una nueva entidad económica-política compleja, caracterizada por las relaciones de solidaridad entre sus miembros y que a los fines de su consecución requiere de políticas estatales coordinadas y planificadas para superar los desequilibrios existentes entre las unidades componentes.

También los países latinoamericanos dieron respuesta a la teoría liberal señalando las diferencias entre centro y periferia y las relaciones de poder subyacente en el sistema internacional. Para esta teoría, la integración es derivada de una particular situación que experimentan los Estados a partir de los siguientes presupuestos: un desarrollo insuficiente de los países, una inserción dependiente en el sistema internacional y la factibilidad de una mejor inserción mediante el mecanismo de integración. De allí que el desarrollo pasara a ser el objetivo y la integración latinoamericana el instrumento.

En los dos últimos decenios asistimos a un cambio profundo de la economía mundial en la que adquiere protagonismo el capital monopolístico, las empresas transnacionales y las instituciones internacionales. Para el sostenimiento de este sistema global resulta esencial fomentar las corrientes de bienes, servicios y capitales –de interés de los países desarrollados– mediante los instrumentos de apertura, liberalización, desregulación y privatización tendientes a remover los obstáculos político-institucionales que afectan la movilidad de los recursos y la interdependencia recíproca. Conforme al neoliberalismo, el mercado mundial se constituye en el agente principal y actúa como factor homogeneizante de las sociedades y regiones bajo el supuesto de que distintos conjuntos políticos y sociales convergerían con crecientes grados de uniformidad –desapareciendo las desigualdades entre los pueblos–. Todo esto en virtud de un criterio de eficiencia mundial.

Como la pasividad no es propia de la ciencia, los cuestionamientos que genera el relacionamiento hemisférico nos lleva, desde la perspectiva crítica y latinoamericana, a describir la matriz que lo informa y las

relaciones de poder que encierra, como punto de partida para futuros análisis, teniendo en cuenta la percepción de EEUU de la raíz de los problemas del desarrollo.

El proyecto ALCA para las Américas tiene su base de sustentación teórica en el neoliberalismo y su matriz se expone a continuación.

## **Cuadro N° 2. Matriz teórica del ALCA**

<b>Sistema</b>	Global
<b>Orden</b>	Hegemónico
<b>Relaciones</b>	Dominación
<b>Objetivo</b>	Políticos-Estratégicos
<b>Instrumento</b>	Tratados de Libre Comercio (TLC)
<b>Raíz del Subdesarrollo</b>	Político-institucional
<b>Rol de los Actores Públicos</b>	Activo
<b>Rol de los Actores Privados</b>	Activo

*Fuente: Elaboración propia*

Mientras que las transformaciones en el sistema internacional llevan a pensar en una Aldea Global porque afecta al Estado Nación, la guerra de Irak demuestra la vigencia de un Estado soberano que pretende ejercer su hegemonía –dominación– sobre los demás (Borón, 2004). Este Estado adquiere un papel fundamental en este nuevo contexto mundial –propulsado en su accionar por el mayor poderío de las empresas transnacionales y el debilitamiento del poder de resistencia de sectores populares–. En esta lógica, el ALCA se presenta como una manifestación de política hegemónica tendiente a expandirse a través de los acuerdos o tratados de libre comercio bilaterales o plurilaterales que le permiten obtener beneficios adicionales a los que pudiere lograr en el ámbito multilateral de la Organización Mundial de Comercio.

## CAPÍTULO II

# EL ALCA Y LOS ESCENARIOS DEL MERCOSUR\*

### El recorrido del ALCA

Dadas las características actuales del sistema internacional en el que sobresale el poder hegemónico de EEUU, se advierte que en general en Latinoamérica, pese a la retórica, no se tiene una visión común sobre la inserción internacional y las relaciones con EEUU. Las razones de esta insuficiencia podrían buscarse, externamente, en la política del país del Norte tendiente a captar país por país mediante premios y castigos e, internamente, en las divergencias existentes en cuanto a políticas tales como la comercial y de seguridad. Respecto al MERCOSUR la situación no es diferente; el liderazgo de Brasil origina reservas por parte de Argentina, presumiéndose que Brasil quiere utilizarlo como eje de presión frente a EEUU, sin lograr profundizar internamente el acuerdo subregional. Asimismo, cuestiona al ALCA por ser una simple extensión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o NAFTA—en su sigla en inglés—. Esta posición se fortaleció a partir de la crisis de México de 1994, que detuvo el proceso de incorporación gradual de miembros al TLCAN, pese a que Chile ya había sido elegido como el siguiente país en ser integrado.

La negociación en bloque por parte del MERCOSUR en las reuniones anuales de ministros de economía consiguió posponer la entrada en vigencia de todos los acuerdos hasta el 2005 y apuntar al fortalecimiento

*\* La autoría de este capítulo pertenece a Noemí B. Mellado.*

de las negociaciones con los países de Sudamérica. Esta posición fue convalidada en la Declaración del Cusco –8 de diciembre de 2004–, la Declaración de la Primera Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) –30 de septiembre de 2005– y en la última Cumbre de Mar del Plata.

La constitución de un área de Libre Comercio de Alaska a Tierra del Fuego, reconoce como antecedentes inmediatos al tratado de Libre Comercio entre Canadá y EEUU y al TLCAN –entre México, Canadá y EEUU–. En la Cumbre de Miami –diciembre 1994– se decidió la constitución del ALCA y se dio inicio a la fase preparatoria de las negociaciones, que se prolongó hasta la Cumbre de Santiago en 1998, en la que se declaró su inicio.

La estrategia de EEUU fue avanzando a través de las Reuniones Cumbres y de las reuniones de Ministros de Economía y Finanzas de los treinta y cuatro países que integran la OEA. Estas reuniones se realizaron en: Denver, EEUU, junio de 1995; Cartagena, Colombia, marzo de 1996; Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 1996; Belo Horizonte, Brasil, marzo de 1997; San José, Costa Rica, marzo de 1998; Toronto, Canadá, noviembre de 1999; Buenos Aires, Argentina, abril de 2001; Quito, Ecuador, noviembre de 2002; Panamá, febrero de 2003; Miami, noviembre de 2003. Las Cumbres de Gobiernos y Jefes de Estado fueron: Miami, diciembre 1994; Santiago de Chile, abril de 1998; Québec, abril de 2001 y Mar del Plata, noviembre de 2005.

En la I Reunión de Ministros en Denver, se ratificó la posición de ampliar y profundizar la integración económica hemisférica sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes. El acuerdo del ALCA debía guardar congruencia con las disposiciones de la OMC, ser equilibrado e integral; se fijaron siete grupos de trabajo. En la II Reunión Ministerial, en Cartagena, se crearon cuatro grupos más y se adoptó el principio de consenso para las decisiones tomadas por los grupos y el compromiso de facilitar la integración de las economías más pequeñas –EMP– y aumentar sus niveles de desarrollo. Antes de la III Reunión en Belo Horizonte se decidió que allí se fijaría la metodología para definir cuándo y cómo iniciar las negociaciones. En esta reunión se creó el Grupo de Trabajo sobre Solución de Controversias pasando a ser doce las áreas temáticas: Acceso a los mercados; Procedimientos aduaneros y normas de origen; Inversión; Normas y barreras técnicas al comercio;



Medidas sanitarias y fitosanitarias; Subsidios, antidumping y derechos compensatorios; Economías más pequeñas; Compras del sector público; Propiedad intelectual; Servicios; Política de competencia y Solución de controversias.

En la IV Reunión Ministerial, en San José de Costa Rica, se estableció la estructura y organización de las negociaciones, fijándose nueve grupos de negociación –GN– identificados por áreas temáticas, y tres comités. Los grupos de negociación que se fijaron son: Acceso a mercados; Agricultura; Derechos de Propiedad Intelectual; Política de Competencia; Subsidios, antidumping y derechos compensatorios; Inversión; Servicios; Compras del sector público y Solución de Diferencias.

Las negociaciones se lanzaron formalmente en abril de 1998 durante la Segunda Cumbre de las Américas, en Santiago de Chile.

Los principales principios rectores de las negociaciones serían:

- Las decisiones se adoptarán por consenso –este principio y el siguiente quedaron sin efecto luego de la conferencia ministerial de Miami de noviembre 2003–.
- Constituirá un compromiso único –single-undertaking–.
- Congruencia con las reglas y disciplinas de la OMC y se negociará sobre la base de estas disciplinas cuando ello sea posible y pertinente.
- Coexistencia con otros acuerdos bilaterales y subregionales, pudiendo los países negociar o aceptar las obligaciones derivadas del ALCA en forma individual, o como miembros de grupos de integración subregionales.
- Se prestará particular atención a las necesidades de las economías más pequeñas.
- Negociaciones sobre acceso a mercados sin exclusiones a priori.

En la V Reunión Ministerial, en Toronto, se instruyó a los GN que debían preparar un borrador de texto de sus respectivos capítulos, cuyas materias serían negociadas dentro de los Grupos, además de elaborar un entendimiento referido a las modalidades y procedimientos de negociación. Todo ello debía ser presentado en la VI Reunión Ministerial de Buenos Aires. Una vez allí, en función de este mandato, los grupos de negociación sometieron a consideración de los Ministros un borrador

del acuerdo ALCA. En la Tercera Cumbre de las Américas, en Québec, los Ministros recomendaron a los Jefes de Estado y de Gobierno hacer público este borrador para aumentar la transparencia del proceso. Así fue que se publicaron en el mes de julio en los cuatro idiomas oficiales. Se estableció que las negociaciones concluirían, a más tardar, en enero de 2005 y se procuraría la entrada en vigencia del acuerdo no más allá de diciembre de 2005. Se instruyó a los GN a eliminar, en los dieciocho meses posteriores, los corchetes existentes en los borradores de texto, a fin de reducir las divergencias existentes y enviar al Comité de Negociaciones Comerciales una nueva versión de los capítulos con el fin de elaborar un nuevo borrador antes de la VII Reunión Ministerial a realizarse en Quito.

En Quito se dispuso del segundo borrador de trabajo preliminar sobre los aspectos generales e institucionales de un Comité Técnico de Asuntos Institucionales y la aprobación de los métodos y modalidades a ser aplicados, para arribar, a fines de 2004, a un texto único. Aquí se inició la última etapa de las negociaciones caracterizada por la multiplicación de desacuerdos, producto de la aplicación, en su oferta de desgravación comercial por parte de EEUU, de un criterio selectivo por países y grupos de países. Antes de arribar a la Reunión Ministerial de Miami, EEUU dejó traslucir la idea de suscribir un acuerdo marco de alcance hemisférico y una pluralidad de acuerdos comerciales bilaterales o subregionales mediante protocolos adicionales, convirtiéndolos, como afirma Halperín (2005), en un mecanismo de discriminación en el comercio que llevaría, no sólo a una mayor segmentación de los mercados, sino a una competencia desleal con miras a un mejor acceso a los mercados e inversiones norteamericanas. Este motivo llevó a plantear la necesidad de reforzar las acciones en aras de suscribir acuerdos subregionales, intra-latinoamericanos, con mayores márgenes de preferencias que los susceptibles de ser negociados en el ámbito hemisférico.

Por este camino se arribó a la Reunión de Miami –noviembre 2003– en la que se acordó un ALCA en dos niveles y se elaboró un nuevo borrador que agregaba disposiciones medioambientales y laborales, quedando conformado por XXIV capítulos.

La estructura institucional está integrada por los Ministros de Comercio, cuya tarea ha sido elaborar un plan de trabajo. Los Grupos de Negociación tienen a su cargo la actualización de la información respec-

to al avance de las negociaciones y poseen mandatos específicos de los Ministros y del Comité de Negociaciones Comerciales –CNC– para negociar en diferentes áreas específicas. Las Reuniones de Ministros deben ser asistidas por el CNC integrado por los Viceministros Responsables del Área de Comercio, que tienen un papel central en la administración de los GN y los comités especiales. Estos últimos se encargan de temas relevantes para las negociaciones; así el Grupo Consultivo sobre EMP sigue la evolución de las negociaciones, evaluando las inquietudes e intereses de este tipo de economías y formulando recomendaciones al CNC. Los Ministros crearon el Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil. Además, existen un Comité conjunto de expertos del sector público y privado sobre Comercio Electrónico y el de Asuntos Institucionales, a lo que se agrega el Comité Tripartito integrado por el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, la Organización de los Estados Americanos –OEA– y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas –CEPAL–. Este último brinda apoyo técnico, analítico y financiero al proceso y mantiene la página oficial del ALCA. En Toronto, se creó un grupo de expertos ad hoc para que informara al CNC sobre la implementación de medidas de facilitación de negocios relacionadas con asuntos aduaneros. Por último, localizada en la misma sede de las reuniones de los grupos de negociación, se encuentra la Secretaría Administrativa del ALCA.

## **ALCA a dos niveles**

Después del fracaso de las negociaciones ministeriales de la OMC realizada en setiembre de 2003 en Cancún, EEUU inició una ofensiva tendiente a lograr, en el ámbito hemisférico, lo que no pudo conseguir en el multilateral mundial.

En la reunión previa a la VIII Reunión Ministerial sobre Comercio en Miami, noviembre de 2003, se identificaban dos propuestas: la liderada por EEUU que propugnaba mantener los temas establecidos al inicio de las negociaciones sin aceptar eliminaciones –apoyada por Chile, México y Canadá– y la promovida por Brasil que sostenía la eliminación de algunos temas –compartida por el MERCOSUR, CARICOM,



Ecuador y Venezuela—. Mientras la posición sustentada por el Norte se inclinaba por incluir temas como servicios, compras gubernamentales, inversiones y propiedad intelectual, los brasileños pretendían incluir el comercio agrícola, subsidios y acceso a mercados dificultando los temas de interés de los EEUU.

Con el fin de no agregar un fracaso más al de Cancún, los estadounidenses aceptaron la propuesta de negociación brasileña, la misma que, en esencia, venían exhibiendo antes de la Reunión Ministerial de Miami.

Se acordaron dos niveles de negociación: uno que fija derechos y obligaciones generales para todos, y otro de acuerdos bilaterales y plurilaterales —sin necesidad de ser suscriptos por todos— entre países o grupos de países para adquirir derechos y obligaciones más profundos que en el general; no definiéndose así, la forma de relacionamiento entre el acuerdo hemisférico y los bilaterales o plurilaterales. Por tanto, los temas duros tales como compras estatales, políticas de competencia, leyes antidumping, régimen de inversión, propiedad intelectual, subsidios agrícolas y derechos compensatorios, podrían ser objeto de acuerdos bilaterales o plurilaterales.

Si bien la posición brasileña no negaba la creación del ALCA, la tendencia hacia un modelo basado en un acuerdo general minimalista y, la posibilidad de acuerdos bilaterales o plurilaterales que contuvieran obligaciones y beneficios adicionales, implicaba un redireccionamiento de los temas sensibles al ámbito de la OMC. EEUU entonces, en las negociaciones de áreas de libre comercio, buscaría consolidar reglas y principios que sirvieran de modelo a las de la OMC. Lo acordado en el ámbito multilateral mundial, en los hechos, significa el *mínimum* a partir del cual se pretende con el ALCA avanzar más allá.

En este marco, EEUU se posiciona mejor para lograr la liberalización competitiva con aquellos países que estén de acuerdo en pagar los costos de acceder a sus mercados. De este modo cambia la estrategia original amplia, por una en etapas, a partir de la suma de acuerdos bilaterales o por grupos de países (Ruiz-Caro, 2005:129), buscando fortalecer su posición a través de negociaciones bilaterales incluyendo, además de México y Canadá —TLCAN—, a Chile, los países de América Central a través del acuerdo del CAFTA —Central American Free Trade Área—, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, República Dominicana y Panamá.



La propuesta brasileña parecería, en principio, más ventajosa para ambos. Por un lado, permite darle continuidad a las negociaciones sin que ninguno de ellos tenga que acarrear con los costos internos que podrían derivar del tratamiento de los temas sensibles y, por otro, en junio de 2007 vence la autorización especial del congreso “vía rápida” o “fast track” para que el ejecutivo norteamericano negocie acuerdos comerciales. Si bien Brasil, como afirma Vigerani-Passini (2004), ofrece resistencia a las presiones norteamericanas, mantiene las negociaciones en el plano hemisférico y bilateral y preserva la integración mercosureña, tratando de revitalizarla como elemento de apoyo en las negociaciones multilaterales comerciales internacionales.

La CNC reunida en Pueblas el 1 de febrero de 2004 no pudo resolver el ALCA a dos niveles. Desde entonces, las negociaciones se encuentran suspendidas. La propuesta triunfante, al atomizar la posibilidad de que los países de la región y subregión negocien de manera conjunta y con posiciones comunes en el ámbito hemisférico –como afirma Estay Reyno (2005:33)–, puede resultar más peligrosa que el propio ALCA. Por otro lado, el país del Norte se perfila como un eje en un sistema radial de acuerdos bilaterales recíprocos, provocando una desviación del comercio y la inversión, conforme a los estudios de Wonnacott (1996).

La promoción de nuevos acuerdos por parte de EEUU, va configurando una tendencia que presionaría sobre la posición de Brasil en el acuerdo hemisférico y repercutiría de modo diferenciado sobre los sectores económicos y políticos en el MERCOSUR. No obstante, los países miembros se han mostrado reacios para sumar acuerdos de última generación –en cuanto al contenido de las materias– por su propia ambivalencia interna. Asimismo, luego de la Cumbre de Cancún, de la Ronda de Doha, han impedido que los países desarrollados impusieran su agenda de costosas reglas en temas como inversiones o licitaciones públicas, tratando de evitar un agravamiento en la relación asimétrica con el sur, la que había sido afectada por la anterior Ronda de Uruguay. Sin embargo, esta estrategia no supone la existencia de una posición común respecto a la inserción internacional. Prueba de ello es que negocian por separado en la OMC y exhiben una desarticulación de intereses que los lleva a consolidar por separado sus propios aranceles, mientras que, el sistema multilateral de concesiones arancelarias, tiende a regular los aranceles efectivamente aplicados con el fin de reducirlos. Por lo tanto, como

afirma Halperín (2005), al momento de producirse la desgravación se perforarán los aranceles efectivamente aplicados quedando “[...] instalada una dispersión arancelaria que de hecho invalidará, al menos parcialmente, al AEC” del MERCOSUR.

Desde la Cumbre de Miami las negociaciones de EEUU y MERCOSUR se encuentran paralizadas y en este sentido es elocuente el fracaso de la Cumbre de Mar del Plata –noviembre de 2005–, ya que se plantean en este nivel las mismas divergencias que en el ámbito multilateral de la OMC.

### **Los escenarios del MERCOSUR\***

El MERCOSUR ha firmado en los últimos años numerosos acuerdos comerciales y mantiene actualmente una múltiple agenda externa orientada en diversas direcciones. Esta situación ha sido reconocida en la Declaración Conjunta de los mandatarios de los países miembros –Asunción, febrero de 2005–. En virtud de ello se consignaron los acuerdos que hoy componen su agenda externa:

- Acuerdos con Chile y Bolivia
- Acuerdo con la Comunidad Andina
- Negociaciones con Canadá
- Negociaciones con México
- Negociaciones con el Sistema de Integración Centroamericano –SICA–.
- Negociaciones con la Comunidad de Países del Caribe –CARICOM–.

Las delegaciones coincidieron en que “todas estas negociaciones convergen en el objetivo de ampliar el libre comercio, lo que es coherente y coincidente con los objetivos del ALCA, por lo que el MERCOSUR reitera su disposición de concretar con los demás países del hemisferio negociaciones bilaterales de acceso a mercados, para así contribuir efectivamente a la evolución general del proceso negociador en el ALCA” (Declaración de Asunción, 2005). En idéntico sentido, a posteriori –junio de 2005–, en la XXVIII Reunión del Consejo Mercado Común en Asun-

\* *La autoría de este apartado pertenece a Rita Marcela Gajate*

ción se pasó revista a la agenda externa del bloque sumando a los relacionamientos ya explicitados los siguientes:

- Negociación de un Programa de Trabajo con Panamá
- Negociaciones con Cuba
- Continuación del proceso de Asociación Interregional con la UE
- Negociación con Pakistán y Corea
- Negociaciones con Israel
- Suscripción del Acuerdo de Comercio Preferencial con India
- Negociaciones para la firma de un Acuerdo Preferencial con al Unión Aduanera del África Austral –SACU–.

La agenda externa del MERCOSUR es un muestrario del proceso de multiplicación de acuerdos y negociaciones. Asimismo guarda coherencia con el nuevo regionalismo y la tendencia general de los últimos dos decenios, a celebrar acuerdos de comercio “[...] desde comienzos de los años noventa en adelante, el número total de acuerdos se ha multiplicado varias veces hasta llegar a un total mundial acumulado de doscientos tres. O sea, en un lapso muy corto de tiempo se pasa de un número de alrededor de cuarenta tratados comerciales de distinto tipo a doscientos tres y, por lo tanto, se multiplican prácticamente por cinco” (Estay Reyno, 2005:2). No obstante, en el bloque se advierten dos tendencias aparentemente contradictorias: por un lado, como se reconoció, se multiplicaron los acuerdos de libre comercio y, por otro, se declara el propósito de profundizar la integración con los países de América Latina y especialmente con los miembros de la CAN, avanzando hacia la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Respecto del ALCA, la situación no es diferente. Mientras que el bloque ha declarado su disposición a seguir negociando, muestra claras señales de su reserva en esta misma línea. En efecto, en la Declaración “Crear trabajo para enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática” de la Cuarta Cumbre Presidencial de las Américas – Mar del Plata– se expusieron las dos posturas en pugna: un grupo de países “reconoce la contribución significativa que los procesos de integración económica y liberación del comercio en las Américas pueden y deben aportar al logro de los objetivos de crear trabajo, enfrentar la pobreza y fortalecer la Gobernabilidad democrática. Para lo cual se han de tener

en cuenta las diferencias de tamaño y nivel de desarrollo de economías y establecer un tratamiento especial y diferenciado de las economías más pequeñas y vulnerables” y otros han sostenido que “todavía no están dadas las condiciones necesarias para un ALCA equilibrado y equitativo”. Ambas posiciones encontraron un punto de encuentro en la necesidad de explorar los resultados de la Reunión Ministerial de la OMC al finalizar la Ronda de Doha y, de ese modo, evaluar las posibilidades de avance del ALCA. Asimismo, en la XXIX Reunión del Grupo Mercado Común –diciembre de 2005– los presidentes de los Estados parte “resaltaron la coordinación del MERCOSUR en la Cumbre de las Américas respecto de las negociaciones hemisféricas y reiteraron su compromiso de mantenerla, promoviendo el acceso a mercados sobre bases equilibradas”.

Si bien el MERCOSUR tiene varios escenarios prospectivos alternativos ante los cuales deberá definir su opción y actuación futura, nos limitaremos a describir aquellos que están vinculados con su agenda interna de profundización y con la alternativa del proyecto Sudamericanista de integración.

### ***Profundización***

Para el análisis de este escenario es necesario referirnos a las dimensiones y grados de integración. Con relación a la dimensión social y política del MERCOSUR, nos remitimos a las conclusiones de los diversos estudios que se han hecho al respecto en el marco del Instituto de Integración Latinoamericana, tales como “MERCOSUR. Estrategias y alternativas de integración”; “La Participación social en el MERCOSUR” y “Los actores empresariales y sindicales argentinos frente al MERCOSUR”.

En cuanto a la dimensión jurídica, sin perjuicio de que ella ha sido tratada en las investigaciones que se han citado anteriormente, particularmente será abordada en el Capítulo sobre “Mecanismos de Solución de Controversias en el ALCA y el MERCOSUR”, centrando su estudio en la compatibilidad o incompatibilidad de ambos sistemas en razón de la problemática definida en este trabajo.



En la investigación “Los actores empresariales y sindicales frente al MERCOSUR” (2003) se detectaron tres insuficiencias que condicionan gravemente el avance del MERCOSUR hacia su profundización: insuficiencia de representatividad, ausencia de seguridad jurídica y falta de supranacionalidad en su estructura jurídico-institucional. Estos déficits convierten en retóricas las manifestaciones de la voluntad de alcanzar un mercado común. Como se verá posteriormente, el proceso de “Fortalecimiento Institucional” emprendido por el MERCOSUR en el año 2000 ha sido señalado como un signo elocuente de la voluntad de profundización del proceso de integración. Sin embargo, adelantamos, la multiplicación de los órganos creados no conduce por sí misma a un más profundo grado integracionista.

En la XXIX Reunión del Consejo del Mercado Común<sup>5</sup> –diciembre 2005– se confirma la dirección del MERCOSUR en cuanto a producir el rediseño de su estructura jurídico-institucional. Allí se visualizan algunos avances, no obstante suscitar mayores interrogantes que certezas.

En cuanto a la dimensión económica, se parte para la caracterización de este escenario de la concepción de Bela Balassa (1964), quien distingue los grados de integración, destacándose ellos por su interés teórico. Sin embargo, ello no supone que la integración deba cumplirse por etapas para llegar a niveles superiores. Afirma Halperín (2005) que la distinción entre una zona de libre comercio y una unión aduanera no es cuantitativa sino cualitativa y depende de la naturaleza del compromiso asumido. Mientras que las primeras no se circunscriben actualmente a liberalizar el comercio recíproco sino a regular las áreas no liberalizadas y suministrar reglas destinadas a administrar el comercio y las relaciones económicas sobre diversas actividades, las segundas, requieren de la adopción de una política externa común.

El status que los gobiernos de los Estados Parte le asignan al MERCOSUR es el de una Unión Aduanera. Este grado de integración, si bien

5 El Consejo del Mercado Común aprobó seis Decisiones relacionadas al fortalecimiento institucional del MERCOSUR: Dec 21/05 Reforma Institucional del MERCOSUR, 23/05 Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, 24/05 Reglamento del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR, 26/05 Procedimiento Especial para la Solución de Controversias de las Reuniones de Ministros, 28/05 Reglamentación del Art. 20 del Tratado de Asunción y 30/05 Reglas de Procedimiento del Tribunal Permanente de Revisión.

lleva incito el establecimiento de un arancel externo común –AEC–, no se agota en ello, requiere de una política externa. Ella supone reducir las disparidades estructurales y asimetrías entre países. Al respecto, el bloque no cuenta aún con políticas macroeconómicas coordinadas ni con la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes (art. 3 Tratado de Asunción). Esta insuficiencia, como la coordinación de los regímenes cambiarios, es un factor más de erosión del compromiso subregional y, desde la perspectiva de Viner, pueden desviar el comercio y las inversiones, agudizando las asimetrías regionales. Sin embargo, en la XXIX Reunión del Consejo Mercado Común –diciembre de 2005– el “Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR”, establece que se han aprobado importantes instrumentos para el fortalecimiento de la Unión Aduanera. Concretamente refiere a la Circulación de Mercaderías –Decisión CMC 54/04 y su reglamentación– que estableció un programa para el doble cobro del AEC y la distribución de la renta aduanera. Sostiene Halperín (2005:6) que el doble pago resulta incongruente en una unión aduanera porque “impide avanzar hacia la consagración de un mecanismo de percepción y distribución comunitaria de las rentas aduaneras”. A la vez, señala que afectaría la integración vertical de valor entre Argentina y Brasil porque permitiría ingresar bienes de extra-zona, cuyos precios no podrían ser cuestionados por medidas antidumping, salvaguardias o derechos compensatorios y, su radicación en Uruguay o Paraguay los transformaría en originarios del MERCOSUR. Esto no es más que un ejemplo de la falta de coordinación en la materia que impide remover las asimetrías y diferencias estructurales.

En esta misma línea de acción tendiente a fortalecer la Unión Aduanera, han concluido los trabajos del Grupo de Alto Nivel sobre Convergencia Estructural y Financiamiento del Proceso de Integración –FOCEM–. Por la Decisión 45/04 se establece que estos fondos serán destinados a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social de los socios y regiones menos desarrolladas, apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. Así, mediante la Decisión CMC 18/05 se resolvió integrarlo con la suma de cien millones de dólares por los Estados Parte, conforme a la medida del PBI. Al desvincularlo de las rentas aduaneras comunes, producto de

una Unión Aduanera, sumado a la insuficiencia del monto para reducir las asimetrías y su utilización para gastos de mantenimiento institucional, las acciones tendientes a remover las asimetrías regionales pierden cualquier importancia.

A la problemática anterior se agregó, en términos generales, la perforación del AEC. Ello se produjo por varios frentes tales como: las excepciones acordadas al régimen general; las originadas por la práctica de bilateralización de preferencias en los numerosos acuerdos de libre comercio celebrados por el bloque; y las negociaciones individuales de los países miembros en el marco de la OMC. No obstante, en la XXIX reunión del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR –diciembre 2005–, en el Comunicado Conjunto de los Presidentes, se reafirmó la importancia de la coordinación de posiciones y el compromiso con el sistema multilateral de comercio. Teniendo en cuenta la próxima Conferencia Ministerial de Hong Kong, se fijó posición expresando que “Para el MERCOSUR, solamente el avance en las negociaciones sobre agricultura podrá encontrar respuestas proporcionales en otras áreas de las negociaciones”.

Esta dimensión estrictamente comercial plantea un largo camino a recorrer y pese a su predominio en el desarrollo del proceso no se le ha prestado la atención suficiente y consecuentemente ha ido horadando dicho proceso.

### ***Ampliación y reconocimiento de la condición de asociado***

Con la protocolización y depósito en la sede de la ALADI del Acuerdo de Complementación Económica N° 59 se corona el proceso de apertura del MERCOSUR a los estados latinoamericanos de los últimos años.

El año 2004 ha marcado para el MERCOSUR una serie de nuevos compromisos en este ámbito. En la Reunión Cumbre de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR y de los Estados Asociados –Iguazú, julio de 2004–, se ha “reafirmado un compromiso estratégico con la integración regional declarando la pertenencia de dichos estados al MERCOSUR”. En dicha oportunidad se ha expresado la importancia que se atribuye a la “creciente vinculación entre los países sudamericanos manifestando su determinación de estrechar la relación institucional

entre el MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones y Chile como base para la construcción progresiva de una comunidad sudamericana de naciones”. A tal fin se instruyó a los órganos políticos correspondientes para que negocien la elaboración de una agenda. En tal sentido se encomendó a la Secretaría del MERCOSUR y la CAN que, en coordinación con las Cancillerías, propongan programas y proyectos específicos en materia económica, social, de fortalecimiento institucional y en la interrelación cultural entre ambos bloques.

Conforme a estos propósitos el Consejo Mercado Común emitió la Decisión N° 18/04 referente al “Régimen de Participación de los Estados Asociados al MERCOSUR”. Este instrumento define la condición de “estado asociado” clarificando el modo en que se adquiere este *status* y los requisitos que han de cumplimentar los estados aspirantes.

Con fundamento en el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y las sucesivas Decisiones del Consejo del Mercado Común, se afirma el compromiso del MERCOSUR con la profundización del proceso de integración regional. Se hace expresa mención de la importancia de desarrollar e intensificar las relaciones con los países miembros de la ALADI con los cuales el Mercado Común del Sur celebre Acuerdos de Libre Comercio. Con motivo de que el bloque ha venido incrementando la relación a través de diferentes acuerdos con países miembros de la ALADI y –varios de ellos– manifestaron su interés por estrechar dicha vinculación, a partir de 2004 se inicia el proceso de asociación partiendo del tipo de relacionamiento que se mantiene con Chile y Bolivia.

Los Países miembros de la ALADI con los cuales el MERCOSUR haya suscripto Acuerdos de Libre Comercio podrán, después de la protocolización del referido Acuerdo en la ALADI, solicitar la condición de Estado Asociado. Los interesados deberán adherir al Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático y a la “Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR”.<sup>6</sup> La condición de Estado Asociado será atribuida por Decisión del Consejo Mercado Común.

Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Venezuela y los Estados que en el futuro también adquieran la calidad de Estado Asociado po-

<sup>6</sup> Bolivia y Chile ya han adherido a este Protocolo.

drán participar, en calidad de invitados, de las reuniones de los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR para tratar temas de interés común. Los Estados Asociados están invitados a participar en todas las reuniones del Foro de Consulta y Concertación Política.

Los Estados Asociados del MERCOSUR se comprometerán a realizar los mayores esfuerzos para adherir a los siguientes instrumentos adoptados en el ámbito del MERCOSUR:

- Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de nivel primario y medio no técnico.
- Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en materia Civil, Comercial, Administrativa y Laboral entre los Estados Partes del MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile.
- Acuerdo sobre Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales entre el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile.
- Protocolo de Integración Cultural del MERCOSUR.

No obstante, cuando fuera de interés mutuo, los Asociados podrán adherir a otros Acuerdos anteriormente suscritos por los Estados Parte del MERCOSUR.

En la reunión Cumbre de Belo Horizonte, el Consejo Mercado Común suscribe la Decisión 28/04 sobre “Acuerdos Celebrados con Estados Asociados del MERCOSUR”. Teniendo en cuenta los diferentes acuerdos firmados, se estimó necesario establecer pautas orientadoras para la negociación, en particular con relación a la “modalidad de suscripción, entrada en vigencia, solución de controversias y eventual adhesión de otros Estados Asociados” y en función de ello se estableció un modelo de instrumento jurídico a suscribir.

La Decisión también establece que las controversias derivadas de la interpretación, aplicación o incumplimiento de los Acuerdos surgidos por aplicación de esta Decisión, entre los Estados miembros, serán resueltas por el procedimiento de solución de controversias vigente en el MERCOSUR. Ahora, las controversias que surjan entre uno o más Estados Parte y los Asociados sobre la interpretación, la aplicación o el incumplimiento de los Acuerdos firmados entre ellos, serán resueltas

por el procedimiento de solución de controversias que se establezca en cada Acuerdo.<sup>7</sup> En caso en que se estime necesario, los Acuerdos celebrados en cumplimiento de las disposiciones de la Decisión que se analiza serán considerados Protocolos Adicionales al Acuerdo de Complementación Económica firmado entre el MERCOSUR y el Estado Asociado correspondiente.<sup>8</sup> En esos casos, en las controversias que surjan entre los Estados Partes del MERCOSUR, por una parte, y uno o más Estados Asociados, por otra, estarán sujetos a los procedimientos de solución de controversias previstos en los mismos.

El 4 de julio de 2006<sup>9</sup> la República Bolivariana de Venezuela adhirió al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto y al Protocolo de Olivos. Su integración en el MERCOSUR se ha planteado bajo los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, reconocimiento de las asimetrías y tratamiento diferencial. Su incorporación implicará un proceso cuyo cronograma consta en el tratado de adhesión y el cambio de *status* de asociado a miembro pleno se producirá a partir de la entrada en vigencia del Protocolo. Consecuentemente, Venezuela participará con todos los derechos y obligaciones en el MERCOSUR de conformidad con el artículo 2 del Tratado de Asunción. No obstante, mantendrá por cinco años las ventajas recibidas y otorgadas por el denunciado Protocolo de Cartagena que la vincula a la CAN.<sup>10</sup>

A continuación se expone un cuadro que expresa la situación de los estados asociados.

7 MERCOSUR/CMC/DEC. N° 28/04. Art. 5. Se incluye la redacción de una cláusula tipo con las especificaciones relacionadas al modo de resolver las controversias.

8 Idem. Art. 7. Se incluye la redacción de una cláusula tipo con las especificaciones relacionadas al modo de resolver las controversias entre los Estados firmantes de Acuerdos Adicionales a los de Complementación Económica.

9 En la fecha que se señala, la presente investigación se encontraba en proceso de edición, por lo que la incorporación de este dato –dado su relevancia– se realiza al solo efecto de no omitirse en su publicación. Este hecho será objeto de futuras investigaciones y análisis.

10 PROTOCOLO DE CARTAGENA. Artículo 135.

### Cuadro N° 3. Situación de los Estados asociados al MERCOSUR

País	Acuerdo de Complementación Económica	Status de Asociado
<b>Chile</b>	<p>ACE 35/96</p> <p>Objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer marco jurídico-institucional de cooperación e integración económica y física para la creación de un espacio económico ampliado para facilitar la circulación de los factores productivos.</li> <li>2. Formar un Área de Libre Comercio en un plazo máximo de 10 años.</li> <li>3. Promover el desarrollo de la infraestructura física.</li> <li>4. Promover las inversiones recíprocas.</li> <li>5. Promover la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica.</li> </ol>	<p>CMC/Dec. 18/04 – Reconocimiento-Cumbre de Puerto Iguazú 7/08/04</p> <p>Objetivo:</p> <p>Promover la profundización de la integración económica en áreas del ACE MERCOSUR – CAN.</p>
<b>Bolivia</b>	<p>ACE 36/96</p> <p>Objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer marco jurídico - institucional de cooperación e integración económica y física para la creación de un espacio económico ampliado para facilitar la circulación de los factores productivos.</li> <li>2. Formar un Área de Libre Comercio en un plazo máximo de 10 años.</li> <li>3. Promover el desarrollo de la infraestructura física.</li> <li>4. Promoción de inversiones.</li> <li>5. Negociaciones comerciales con terceros países.</li> </ol>	<p>CMC/Dec. 18/04 – Reconocimiento-Cumbre de Puerto Iguazú 7/08/04</p> <p>Objetivo:</p> <p>Promover la profundización de la integración económica en áreas del ACE MERCOSUR – CAN.</p>

<b>México</b>	<p>ACE 54/02 y 55/03</p> <p>Objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Crear un Área de Libre Comercio.</li> <li>2. Establecer marco jurídico de seguridad y transparencia para agentes económicos.</li> <li>3. Impulsar inversiones recíprocas.</li> <li>4. Complementación y cooperación económica.</li> </ol>	
<b>Comunidad Andina</b>	<p>AAPA 11/98, ACE 19/98</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Crear un área de libre comercio entre las Partes Contratantes, mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de los gravámenes y las restricciones que afecten el comercio recíproco.</li> <li>2. Establecer el marco jurídico e institucional de cooperación e integración económica y física, que contribuya a la creación de un espacio económico ampliado que tienda a facilitar la libre circulación de bienes y servicios y la plena utilización de los factores productivos, en condiciones de competencia y de equidad, en correspondencia con el esfuerzo que realicen las Partes contratantes</li> <li>3. Promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física, con especial énfasis en el establecimiento de corredores de integración, que permita la disminución de costos y la generación de ventajas competitivas en el comercio regional y con terceros países fuera de la región.</li> </ol>	



	<p>4. Establecer un marco normativo para promover e impulsar las inversiones recíprocas entre los agentes económicos de las Partes Contratantes.</p> <p>5. Promover la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica.</p> <p>6. Procurar la coordinación de posiciones entre ambas Partes Contratantes en el proceso de integración hemisférica y en los foros multilaterales.</p> <p>ACE 56/02 Objetivo: 1. Crear un Área de Libre Comercio antes del 31 de diciembre de 2006.</p>	
<b>Perú</b>	<p>ACE 58/03 Objetivos: 1. Crear un Área de Libre Comercio. 2. Establecer un Programa de Liberación Comercial. 3. Incluir un Régimen de Origen. 4. Adoptar un Régimen de Solución de Controversias.</p>	<p>CMC/Dec. 18/04 – Reconocimiento-Cumbre de Puerto Iguazú 7/08/04 Objetivo: Promover la profundización de la integración económica en áreas del ACE MERCOSUR – CAN Decisión 613/05 – CAN 7 de julio de 2005.</p>
<b>Venezuela</b>	<p>ACE 59/03 Objetivos: 1. Crear un Área de Libre Comercio. 2. Establecer un Programa de Liberación Comercial. 3. Incluir un Régimen de Origen. 4. Adoptar un Régimen de Solución de Controversias.</p>	<p>CMC/Dec. 42/04 – Atribución-Cumbre de Puerto Iguazú 7/08/04 Objetivo: Promover la profundización de la integración económica en áreas del ACE MERCOSUR-CAN Decisión 613/05-CAN</p>

	<p>PROTOCOLO DE ADHESIÓN AL MERCOSUR 4/07/06</p> <p>-A partir del 1° de enero de 2014 quedará sin efecto el ACE N° 59 para la relación entre las partes (artículo 6).</p> <p>-Luego de su entrada en vigencia Venezuela adquiere la condición de Estado Parte del MERCOSUR.</p>	<p>7 de julio de 2005</p> <p>-El artículo 5 del Protocolo de Adhesión establece un cronograma para alcanzar una zona de libre comercio entre las partes hasta el 2014.</p>
<b>Ecuador</b>	<p>ACE 59/03</p> <p>Objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Crear un Área de Libre Comercio.</li> <li>2. Establecer un Programa de Liberación Comercial.</li> <li>3. Incluir un Régimen de Origen.</li> <li>4. Adoptar un Régimen de Solución de Controversias.</li> </ol>	<p>CMC/Dec. 43/04 – Atribución</p> <p>-Cumbre de Belo Horizonte 16/12/04</p> <p>Objetivo: Promover la profundización de la integración económica en áreas del ACE MERCOSUR-CAN</p> <p>Decisión 613/05-CAN</p> <p>7 de julio de 2005.</p>
<b>Colombia</b>	<p>ACE 59/03</p> <p>Objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Crear un Área de Libre Comercio.</li> <li>2. Establecer un Programa de Liberación Comercial.</li> <li>3. Incluir un Régimen de Origen.</li> <li>4. Adoptar un Régimen de Solución de Controversias.</li> </ol>	<p>CMC/Dec. 44/04 – Atribución</p> <p>-Cumbre de Belo Horizonte</p> <p>-12/04</p> <p>-Objetivo: Promover la profundización de la integración económica en áreas del ACE MERCOSUR-CAN</p>

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de textos oficiales.*

## *Hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones*

La idea de la Comunidad Sudamericana de Naciones se remonta al año 1993 cuando Brasil propone la constitución de un Área de Libre Comercio Sudamericana –ALCSA– ante la propuesta del TLCAN de acoger a países sudamericanos seleccionados por sus precursores. Los propósitos estaban dirigidos a liberalizar el comercio regional y fortalecer la capacidad de negociación externa frente a las negociaciones con el norte. Ante la posibilidad del ALCA, después de la Cumbre de Miami, Brasil reforzó esta idea y comenzaron las primeras divergencias dentro del MERCOSUR ya que Argentina, durante el gobierno de Menem, veía con agrado incorporarse al TLCAN y también acelerar las negociaciones hemisféricas.

El presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, convocó a los gobernantes de toda Sudamérica a la Cumbre de Brasilia de agosto de 2000, para discutir proyectos de integración física. En ella se abrió el camino hacia la creación de un espacio económico sudamericano y se resaltó la necesidad de profundizar mecanismos de concertación política para articular posiciones externas conjuntas frente a las negociaciones hemisféricas y multilaterales. Aunque en la Declaración Final se instaba a una integración entre el MERCOSUR y la CAN, el llamado “Comunicado de Brasilia” se centró en el fortalecimiento de la democracia, la lucha contra la pobreza y el narcotráfico, y la promoción de la integración física ya que la construcción de una adecuada infraestructura de carreteras, vías fluviales y telecomunicaciones es un paso vital para llegar a una integración verdadera. En este sentido, se estableció un plan de Acción para el desarrollo de la infraestructura regional en áreas de energía, transporte y comunicaciones. En esa reunión, el Banco Interamericano de Desarrollo –BID– presentó la llamada Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana –IIRSA–.

En Guayaquil, en 2002, los presidentes se refirieron a la necesidad de integrarse en un espacio común, basado en principios democráticos, para dejar atrás el atraso y la pobreza. Este “espacio común” al que se refería el llamado “Consenso de Guayaquil”, comprendía la integración física y económica.

La Comunidad Sudamericana de Naciones se funda en la tercera reunión presidencial, en Cusco –8 de diciembre de 2004–, en donde se concluyó que, con acuerdos de libre comercio entre sí ya firmados, obras de infraestructura en marcha y recursos asegurados, entre ellas la vía interoceánica que pasa por Perú y Brasil; la integración podía dar un paso más político. Allí se firmó el acta de constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Al respecto el ex canciller de Cardoso, Luiz Felipe Lampreia fue el principal impulsor de la reunión que dio marcha al proceso. Es que se consideró entonces, muy importante reunir por primera vez a todos los presidentes sudamericanos y acordar iniciativas concretas de integración, ya que en las reuniones previas de presidentes dicho propósito había quedado en meras declaraciones de intención.

El nuevo espacio a integrar comprendería un área de 361 millones de habitantes, más de 17.000 millones de kilómetros cuadrados de extensión, y un Producto Bruto Interno de 1,2 billones de dólares.

El espacio integrado resultará del impulso de los siguientes procesos:

- La concertación y coordinación política y diplomática.
- La profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional. Los Gobiernos de Surinam y Guyana se asociarán a este proceso.
- La armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario.
- La transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, la educación y la cultura.
- La creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil, teniendo en cuenta la responsabilidad social empresarial.

En un marco de múltiples especulaciones, una nueva Cumbre –septiembre de 2005– definió algunos puntos clave del nuevo proyecto de integración. Dicho marco reveló falta de consenso entre los presidentes acerca de las finalidades, modos, estructura e instrumentos que deben definirse para iniciar el camino de la concreción de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Reconociendo que Sudamérica cuenta con una débil infraestructura, caracterizada por rutas en mal estado, angostas y peligrosas, escasas y caras conexiones aéreas y vías férreas antiguas o en desuso, el presidente de Brasil al inaugurar la reunión junto al presidente Alejandro Toledo, puso de manifiesto la importancia de la infraestructura para la integración al decir que “La base de la Comunidad Sudamericana de Naciones es la integración de la infraestructura física”. Reiteró los objetivos identificados en Cusco al señalar que “Estamos reunidos aquí para profundizar los compromisos que asumimos en Cusco, en diciembre pasado [...]” (WikiNews, 2005).

Conjuntamente con la Declaración principal que fija la Agenda Prioritaria, los presidentes también aprobaron otras declaraciones tales como la declaración sobre convergencia de los procesos de integración de América del Sur.

En la “Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria” se define que “la esencia de la Comunidad Sudamericana de Naciones es el entendimiento político y la integración económica y social de los pueblos de América del Sur”. Se determina que en el campo económico, los propósitos de la CSN “incluyen el avance y la consolidación del proceso de convergencia encaminado al establecimiento de una zona de libre comercio sudamericana con miras a la reducción de asimetrías en cuanto sea posible mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur”. A tal fin se tendrá en cuenta el trato preferencial y diferenciado planteado en el marco de la ALADI. La Zona de Libre Comercio será lograda a través de la convergencia de los grandes bloques de la Región, CAN y MERCOSUR, a cuyas secretarías encomendaron la tarea de preparar una propuesta de convergencia entre esos y otros acuerdos comerciales de la región en vistas al perfeccionamiento de un área de libre comercio sudamericana. Pese al objetivo explícito de establecer una zona de libre comercio no se logró consenso a la hora de fijar una fecha concreta para ese objetivo.

Las áreas prioritarias de la agenda de la CSN son: diálogo político; integración física; medio ambiente; integración energética; mecanismos financieros sudamericanos; asimetrías entre naciones; promoción de la cohesión, de la inclusión social y de la justicia social; y telecomunicaciones.

En cuanto a la organización de la CSN se establecerá con base en la institucionalidad existente y, las Reuniones de Jefes de Estado, constituirán la máxima conducción política. Quedan establecidas como instituciones:

- Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores,
- Reuniones de Viceministros de Relaciones Exteriores,
- Reuniones Ministeriales Sectoriales en áreas como: salud, educación, cultura, ciencia y tecnología, seguridad ciudadana, infraestructura de energía, transportes, comunicaciones y desarrollo sostenible.
- Las reuniones sobre Infraestructura tomarán como base al IIRSA.
- Secretaría Pro Tempore. Será rotativa anualmente.

El “Programa de Acción” plantea el fortalecimiento de los vínculos institucionales entre el MERCOSUR y la CAN a través de la asociación recíproca de los Estados miembros de ambos sistemas, más la participación de Chile, Guyana y Surinam. Se propone la creación de un Foro Sudamericano de Consulta y Concertación Política a los fines de dar operatividad a los objetivos políticos. Se delinean otros puntos relativos a la exención de visas y habilitación de documentos de identidad para los nacionales de los países que transiten como turistas; asimismo, se propone adherir al Programa de Acción MERCOSUR de Libre Fiebre Aftosa y se orienta a fomentar la coordinación de programas de promoción al comercio y a las inversiones. Finalmente, se destacan los puntos relacionados a temas estratégicos. El Plan de Acción se centra en: infraestructura de transportes, energía y comunicaciones focalizando en los proyectos del IIRSA.

Se reafirma así la importancia de la integración energética de América del Sur, área ésta impulsada por el Presidente de Venezuela, Chávez, en el marco de su iniciativa de integración energética llamada “Petroamérica”, y los millonarios acuerdos energéticos incentivados por ese país suscriptos con Brasil y Argentina, canalizados a través de la empresa estatal venezolana de petróleo, PDVSA. Venezuela, es el quinto exportador mundial de crudo y único latinoamericano miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo –OPEP–. El presidente Chávez, no sólo ofreció el aporte de 5.000 millones de dólares para

constituir un Banco de Desarrollo Sudamericano sino que también manifestó querer “compartir ese petróleo, en primer lugar, con los pueblos más necesitados de la Tierra, comenzando con el pueblo de América del Sur y con los pueblos del Caribe” (Agencia Reuters, 2005).

Se advierten los diferentes enfoques de los problemas que enfrenta la integración sudamericana y que señalarán los mandatarios, para advertir las divergentes concepciones. Mientras que el presidente brasileño destacó la necesidad de vencer el escepticismo y los prejuicios, como así también resaltó la situación social regional –con unos 350 millones de habitantes, la mayoría pobre, altas tasas de violencia callejera y extrema concentración de los ingresos–, el presidente Lagos puso el acento en la necesidad de disminuir la extendida burocracia que limita el comercio, entre ellas el tránsito para el transporte de mercaderías en América del Sur. Por su parte, el Presidente Toledo pese a afirmar que América del Sur no necesita esperar tanto tiempo, como aconteció con la Unión Europea, sostuvo que es necesario fortalecer los puntos de coincidencia y mejorarlos, pero también afirmó que hay que respetar y tener suficiente grado de tolerancia para disminuir las diferencias.

Las “ausencias” también centraron las críticas, no acudieron los presidentes de Guyana, Colombia, Uruguay y Surinam, a lo que se suma la presencia parcial del Presidente Kirchner quien permaneció en Brasilia sólo pocas horas y se retiró antes de la apertura del encuentro. Pero el verdadero conflicto, que casi frustra la Cumbre y revela la existencia de distintas visiones, fue protagonizado por el Presidente de Venezuela cuando en la finalización de la cumbre, como consecuencia de la pregunta del Canciller de Brasil a los jefes de Estado o sus representantes si aprobaban los documentos ya negociados, respondió objetando la estructura del nuevo proyecto. Expuso que “no se ha debatido a nivel presidencial la estructura fundamental” del bloque regional, pese a que fue dado como discutido por el presidente Toledo. Señaló que “Tenemos que pensar bien cual es el rumbo, hacia dónde vamos. Hay que dar ese debate” y agregó que “Incluso no se ha debatido su nombre”, proponiendo el de Unión Sudamericana. Denostó los actuales procesos de integración, el MERCOSUR y la CAN, como experiencias neoliberales que buscan la integración política y comer-



cial, pero olvidan el aspecto social de responder a las necesidades de la población. Criticó, asimismo, la falta de plazos, métodos y objetivos.

Teniendo en cuenta que la Declaración sólo se aprobaba por consenso, fueron necesarias varias intervenciones del Canciller brasileño e incluso del Presidente Lula para que Chávez reconsidere su posición. Aunque el presidente venezolano reiteró su preocupación por la falta de debate sobre la estructura y objetivos del proceso, finalmente decidió aprobar la Declaración, salvando a la CSN de un fracaso prematuro.

El cuadro siguiente sintetiza las opciones alternativas del MERCOSUR y los países involucrados.

#### **Cuadro N° 4. Opciones alternativas del MERCOSUR**

<b>Escenarios alternativos prospectivos</b>	<b>Profundización</b> -Hacia el perfeccionamiento de la Unión Aduanera-	<b>Ampliación</b> -Hacia los Estados Asociados-	<b>Ampliación</b> -Hacia la CSN-
<b>Estados</b>	Argentina Brasil Paraguay Uruguay	Argentina Brasil Paraguay Uruguay Bolivia Colombia Chile Ecuador Perú Venezuela	Argentina Brasil Paraguay Uruguay Bolivia Colombia Chile Ecuador Perú Venezuela Guyana Surinam

*Fuente: Elaboración propia*

A estas alternativas deberán sumarse los múltiples acuerdos firmados o que se encuentran en la fase de negociación que mantiene el bloque en el presente y que se revela en la XXIX reunión del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR –diciembre 2005–, en la que estuvieron presentes el Primer Ministro de Namibia, el Viceministro



de la República Dominicana, el enviado del Presidente de la República Popular de China y el representante del Gobierno de Israel. En ella, también se adoptó un Programa de Trabajo con la República Dominicana y se destacaron los avances en las negociaciones con Canadá –reunión de Ottawa–. Una vez más se reafirmó el compromiso con el proceso negociador del Acuerdo de Asociación Interregional con la Unión Europea.

En este cuadro de situación la ampliación del MERCOSUR hacia sus Asociados y la voluntad de profundizar el proceso de integración parecería ser la línea de su orientación futura, pese a que Venezuela ha solicitado su incorporación como miembro pleno es necesaria su aprobación por parte del Consejo del Mercado Común. Esta tendencia suscita múltiples interrogantes sobre la posibilidad de sostener ambas líneas de acción y sobre su posible ampliación como condicionante de la viabilidad de la CSN. La profundización declamada muestra innumerables contradicciones que llevan a sostener su naturaleza retórica y cuestiona sobre su viabilidad futura ante la complejidad de la agenda externa.



# **SEGUNDA PARTE**

## **LAS NEGOCIACIONES**



## CAPÍTULO III

# HEGEMONÍA Y NEGOCIACIONES\*

### La hegemonía y la defensa de los intereses

El poder hegemónico puede definirse como una situación en la que un Estado es suficientemente poderoso como para mantener las reglas esenciales que gobiernan las relaciones interestatales y está dispuesto a hacerlo. Esto implica una correlación entre hegemonía y poder militar, un poder capaz de disuadir o rechazar los intentos de capturar y cerrar las áreas consideradas fundamentales por el poderoso. Un Estado hegemónico puede ayudar a crear intereses comunes o complementarios capaces de ser percibidos por los actores.

Se han definido así, como atributos de poder hegemónico en materia económica, al control de las materias primas, de las fuentes de capital, de los mercados y a las ventajas competitivas en la producción de bienes de valor elevado (Brzezinski, 1998).

Sin embargo, el poder hegemónico no se constituye como mero poder coercitivo sino que, por el contrario, el poder hegemónico es más bien una dirección intelectual y moral que una potencia fundamental ejerce en un sistema, suministrando el principio articulador de una visión unitaria del mundo, un sistema de valores al cual se articularán los elementos ideológicos procedentes de los otros grupos, para formar un sistema ideológico unificado, es decir, una “ideología orgánica” (Gramsci, 1962).

*\* La autoría de este capítulo corresponde a Ricardo Sebastián Piana.*

Ha sido Robert Cox (1983) quien mejor ha adoptado el concepto gramsciano de hegemonía a la teoría de las relaciones internacionales, que han sido seguidas por la socialdemocracia en Europa.

Es necesario recordar que para Gramsci (1962), el objetivo del internacionalismo liberal había sido el de asegurar una posición hegemónica a la burguesía cosmopolita. La hegemonía expresaría una unidad entre las fuerzas materiales objetivas y las ideas ético-políticas en la que el poder basado en la dominación de la producción es racionalizado por medio de una ideología que incorpora el compromiso o el consenso entre los grupos dominantes y subordinados. La sociedad política –coerción– y la sociedad civil –consenso– son los componentes de la compleja superestructura social y el buen funcionamiento de ambos hace a la dinámica progresista de la sociedad. En la hegemonía, que el autor define como “dirección completa”, no es necesaria la coerción, por lo que la sociedad política se torna superflua. Implica sí un consenso racional y un intercambio conveniente a ambas partes.

Para Cox, existe una sociedad clasista y capitalista porque hay mecanismos de creación de hegemonías que surgen del consenso de la sociedad civil. Si la hegemonía sólo fuese coactiva no estaría destinada a perdurar en el tiempo. Las configuraciones de fuerza se dan en distinto momento histórico y no sólo por fuerzas materiales sino también por los sistemas de ideas y las instituciones. Para este autor, la creación de un bloque histórico requiere de un cambio en las estructuras hegemónicas a través de las fuerzas materiales, los sistemas de ideas y las instituciones.

Así, la hegemonía no implica solamente una imposición de fuerzas materiales sino que traduce un consenso ideológico que hace al orden dentro de la misma. Por ello, una estructura hegemónica mundial es aquella en la que el poder adopta primordialmente una forma consensual, a diferencia de un orden no hegemónico, en el que hay manifiestamente poderes rivales y ninguno de ellos ha sido capaz de establecer la legitimidad de su dominación.<sup>11</sup> Si es cierto que es la legitimidad de la

11 Para Wallerstein (1974) es la noción de legitimidad la que distingue al imperio del poder hegemónico. Así, mientras el imperio necesita dominar a las sociedades por medio de costosas superestructuras políticas, el poder hegemónico, por el contrario, supervisa las relaciones existentes entre sociedades políticamente independientes por medio de una combinación de jerarquías de control y el funcionamiento de los mercados.

dominación lo que caracteriza al poder hegemónico, entonces, no puede verse la relación con los Estados periféricos como relación de dominación. Por el contrario, las élites de los países periféricos se benefician de esa relación con beneficios a corto plazo, mientras que los sacrificios del poder hegemónico se traducen en beneficios a largo plazo.

Históricamente los poderes hegemónicos sólo han surgido después de las guerras mundiales. Los análisis de Paul Kennedy se han detenido en corroborar esta afirmación. Sin embargo, su tesis afirma que el ascenso y caída de las grandes potencias se produce no sólo como consecuencia de prolongadas luchas, sino también, de la utilización más o menos eficiente de los recursos económicos (Kennedy, 1994:14 y ss.).

Pero un nuevo poder hegemónico, no podría hoy surgir a través de la lucha contrahegemónica. Es difícil creer que la civilización mundial, tal como hoy la conocemos, sobreviviría a una guerra nuclear. No es probable que ningún próspero poder hegemónico surja de tamaño cataclismo. Por lo tanto, mientras persista la economía política mundial, su principal dilema político será cómo organizar la cooperación sin hegemonía.

Según Keohane (1988) conforme la anterior afirmación, la teoría de la estabilidad hegemónica afirma que el orden de la política mundial es creado típicamente por un único poder dominante y que el mantenimiento del orden requiere de una hegemonía continua. Sin embargo, afirma que la evidencia empírica de la teoría de la estabilidad hegemónica es débil ya que son posibles ciclos de ausencia de liderazgo sin guerra hegemónica hasta la construcción de un nuevo liderazgo. La teoría de la estabilidad hegemónica es sugerente, pero de ninguna manera definitiva. El poder concentrado, por sí solo, es insuficiente para crear un orden económico internacional estable en el cual florezca la cooperación, y la argumentación de que la hegemonía es necesaria para la existencia de la cooperación es teórica y empíricamente débil. Si la hegemonía se redefina como la capacidad y la disposición de un único Estado para crear y poner en vigencia normas, más aún, la afirmación de que la hegemonía es suficiente para la existencia de la cooperación, se torna virtualmente tautológica.

El análisis marxista ha utilizado frecuentemente el concepto de hegemonía en forma implícita aunque definido como simple dominación capitalista. Así cualquier crisis de hegemonía se revela como crisis del capitalismo.

El análisis neorrealista habla de la capacidad. Tener mayor capacidad, simplemente quiere decir hallarse en aptitud de crear los requisitos de congruencia o acomodación al propio "interés", por parte de los demás. Este "interés" resulta definido por quienes poseen esa mayor capacidad.<sup>12</sup> En este sentido, Waltz (1988:298) terminó introduciendo, aunque sin decirlo expresamente, el rol de la hegemonía.

Se afirma que son los Estados principales del sistema los que juzgan sus propias preferencias como si fuese el interés común del sistema en su conjunto. Por ello una de las características de la hegemonía reside en su disposición a renunciar a las ganancias en el corto plazo dado que pueden conseguirlas a largo plazo. Su ganancia es la duración del sistema en las posiciones del equilibrio dinámico en el tiempo. Cuando los perturbadores con capacidad buscan retar el *statu quo* los Estados hegemónicos suelen tener tiempo, mientras los débiles suelen carecer de las dimensiones temporales.

Si el poder hegemónico crea un orden, éste se constituye dentro del sistema internacional como un bien público frente a los costes negativos de la anarquía. Este orden proporciona patrones de conducta a los Estados, pero dichos patrones pueden verse alterados cuanto mayor sea la divergencia entre las normas e instituciones del sistema y los hechos, pues se pierde la coherencia del poder.

Pueden así generarse dos tipos de normas: las jurídicas, propias del plano del deber ser y las fácticas, propias del plano del ser. Si el poder hegemónico no logra adecuar las normas del ser a las del deber ser, para legitimar su accionar, es porque existen tensiones y cuestionamientos dentro del sistema internacional. No sólo cuando el poder hegemónico necesita recurrir a la fuerza, directa o indirecta,

12 El interés estatal es algo selectivo por la simple razón de que los Estados llevan a cabo una definición inconmensurable de aquello que realmente significa dicho interés. Es capaz de orientar la política produciendo niveles diferenciados de desinterés. Así Morgenthau (1980) sostenía que los Estados consideran su interés en términos de poder sólo capaz de medirse en relación a capacidades y necesidades que son relativas.



sino también cuando no puede articular una visión unitaria, ese poder se encuentra en crisis.<sup>13</sup>

Señala Keohane (1988) que el liderazgo hegemónico se relaciona con la cooperación, con las instituciones y con los regímenes internacionales. Así, afirma que el liderazgo hegemónico exitoso depende de la cooperación asimétrica. El Estado poderoso desempeña un rol distintivo suministrando a sus asociados liderazgo a cambio de acatamiento, pero no puede crear ni poner en vigencia normas sin un cierto grado de consentimiento por los otros Estados. Por ello se requiere inversión de recursos en instituciones con el objeto de garantizar que sus normas preferidas guiarán la conducta de los otros países.

La existencia de dicha crisis se manifiesta en las diversas advertencias que varios autores señalan. Se afirma que la crítica al poder hegemónico podría traer como consecuencia disvalores anárquicos en el sistema internacional. Así señala Brzezinski (1998), que el surgimiento repentino de la primera y única potencia global, ha creado una situación en la que un súbito fin de su supremacía –ya sea debido a una retirada estadounidense del mundo o a la emergencia súbita de un rival triunfante– produciría una situación de inestabilidad internacional generalizada y llevaría a la anarquía global.

Dichas advertencias, no hacen más que afirmar que la idea de una ideología orgánica se encuentra en crisis. Sin embargo, de ella no se deduce que el poder de los EEUU esté en decadencia. Por el contrario, su liderazgo en materia de seguridad y su poder militar es, en los mo-

13 Krasner (2001) afirma que la hipocresía es un problema inherente a las organizaciones políticas; éstas no consiguen ser apoyos por ser coherentes sino por satisfacer demandas de grupos con intereses distintos. El discurso, las decisiones y los productos pueden dirigirse a grupos diferentes. Las organizaciones políticas consiguen legitimación y apoyos tanto mediante una lógica de justificaciones como por una provisión de recursos. Así, el divorcio entre patrones y conductas pueden convertirse en un estado habitual porque con el fin de asegurarse recursos de organizaciones externas a su medio, cualquier organización debe cumplir normas legitimadas externamente y a la vez, proporcionar recursos técnicos y materiales de forma eficiente a los elementos que la componen. Pero la eficacia y eficiencia pueden ser incompatibles con las normas del medio institucional. Es seguro que los actores preferirían separar la lógica de la pertinencia a la de las consecuencias pero quizá les sea imposible. La palabra y la acción pueden seguir diferentes direcciones, pero la legitimidad del sistema es cada vez menor.

mentos de la lucha contra el terrorismo, más incuestionable que nunca. Ello porque la crisis que hoy está atravesando no es la crisis a nivel hegemónico total, es una crisis en ciertas áreas temáticas, que tal vez EEUU deba ceder en su control para mantener una hegemonía más firme en las áreas consideradas como vitales para su seguridad.

La cuestión de la alternativa entre una pluralidad de grandes espacios frente a la ordenación global del espacio de un mundo uniformemente gobernado, esto es, entre ordenación equilibrada del espacio o dominio central, entre pluralismo o universalismo, es una de las cuestiones claves para alcanzar un estado de paz verdadera.

Algunos autores afirman que esta época está siendo testigo del nacimiento de una “civilización universal”, idea que implica, en general, la confluencia de la humanidad y la creciente aceptación de valores, creencias, prácticas e instituciones comunes por pueblos y personas de todo el mundo.

En primer lugar, los seres humanos comparten, en prácticamente todas las sociedades, ciertos valores básicos y ciertas instituciones básicas, como alguna forma de familia.

Una teoría que ha alcanzado el grado de paradigma, se basa en la suposición de que el final de la Guerra Fría ha significado el fin de todo conflicto importante en la política global. Pero por otro lado un hecho parece evidente para todos los analistas: ser muy poderoso no es igual a ser omnipotente y quien siente más frustración es el Estado muy poderoso y no los países débiles.

Quien más ha abogado por esta tesis ha sido Fukuyama (1992), quien sostenía que estamos asistiendo al final de la historia como tal, esto es, al punto final de la evolución ideológica del género humano y a la universalización de la democracia liberal occidental como forma de gobierno definitiva. Su posición no implicaba la superación de todo conflicto, sino que finalizados los conflictos ideológicos, el mundo se consagraría a resolver problemas económicos y técnicos.

Ya afirmaba Morgenthau (1980:35) al momento de escribir su famoso libro *Política entre las naciones*, que la potencia de los EEUU “[...] en comparación con sus competidores actuales y potenciales, no es tan poderosa como para ignorar las consecuencias que sus políticas implican para su posición con respecto a las demás naciones”. A renglón seguido afirma que “La autosuficiencia de su propio poder, unida

al ejercicio del equilibrio del poder, le evitó a EEUU una desmedida ambición producto del éxito y del temor y frustración que tienen raíces en el fracaso. Los éxitos o los fracasos no preocupaban especialmente a EEUU. No obstante, ahora ha desbordado las fronteras de su propio castillo continental para tomar al resto del mundo como amigo o enemigo. Se ha vuelto peligroso y vulnerable, temido y temeroso”.

La idea de un universalismo global corresponde a un pensamiento propio anglosajón perteneciente al ámbito de la economía, que sin embargo presupone un cierto orden constitucional necesario para todos los Estados.

Esta idea de una comunidad de libre comercio universal, representa una línea delimitante de las esferas de las actividades humanas. Pero si era claro que el comercio necesitaba un cierto orden constitucional liberal burgués, no menos necesaria era la idea de un mundo pacificado. Y esa pacificación, a través de la economía, implicaba para el pensamiento liberal económico la neutralización de la política.

Si bien el incremento del comercio internacional supone crear un espacio relacional y la creación de intereses económicos en interrelación, para los cuales la paz es necesaria, los datos sugieren que el comercio por sí no es un estabilizador de las relaciones internacionales, sino que promueve la paz, en tanto y en cuanto, existan intereses y expectativas armónicas. Por el contrario, la globalización en la década del noventa ha demostrado ser un factor que ha acentuado la verticalidad de las relaciones.

Otro de los presupuestos a favor de la creación de una unidad universal se centra en la identificación de la cultura de Occidente y la modernización. Pero los procesos de modernización, no suponen, como es fácil advertir de los ejemplos históricos, la identificación de esa pauta con la cultura Occidental. Tal como lo destaca Huntington (1997), Occidente fue Occidente antes de ser moderno.<sup>14</sup>

El problema de la unidad del mundo se plantea, no como el problema de la común unidad del género humano, sino como el problema de

14 Tal es así, que la modernización aparece, en contraposición con el mundo no Occidental, como un fenómeno secundario, teniendo en cuenta que aquellos elementos más destacables de Occidente están constituidos por la secularización del poder, por el imperio de la ley, el pluralismo social, individualismo y la existencia de cuerpos representativos.

la organización unitaria de ese poder. Quienes sostienen el ideal de la unidad del mundo, la dualidad antagónica Occidente-Oriente, capitalismo frente a comunismo es sólo un proceso de transición hacia la irresistible unidad.

Ahora bien, ese “ideal de la unidad del mundo” está sin dudas asociado con otro fenómeno conocido: el proceso de globalización, que tiene consecuencias económicas que afectan en profundidad a las estructuras y a la organización del poder en términos generales y a escala mundial. Este proceso de transformación actual del sistema identifica un cambio radical en los conceptos que forman la base filosófica de la política contemporánea: soberanía, Estado-Nación y pueblo.

La globalización de las relaciones económicas ha alterado la posibilidad de llevar a la práctica programas económicos nacionales integrales.<sup>15</sup> A medida que se difuminan las fronteras de la política nacional, la economía y otras muchas áreas de la política se toman más complejas.

El explosivo crecimiento de la actividad financiera global y la expansión de los mercados financieros también a escala global desde la década de los ochenta han transformado el contexto de las economías nacionales (Held y otros, 2002).

Las finanzas globales en el momento actual se caracterizan por su gran extensión e intensidad y por la volatilidad de los tipos de cambio, los tipos de interés y otros precios de activos financieros. A consecuencia de ello, las políticas macroeconómicas nacionales se tornan vulnerables a todo cambio en las condiciones financieras globales.

Dado el carácter volátil de los mercados financieros y la difusión instantánea de la información entre los grandes centros económicos del mundo, se generaron riesgos con implicaciones para la totalidad

15 Aunque los motivos que impiden que el keynesianismo pueda funcionar en la actualidad son múltiples, entre ellos destaca el hecho de que, debido a la división internacional del trabajo y al sistema monetario mundial, a los gobiernos nacionales cada vez les es más difícil intervenir y controlar sus economías internas. Con la internacionalización de la producción, de las finanzas y de otros recursos económicos, y en virtud de la posibilidad de que los agentes económicos sigan en directo y respondan casi instantáneamente a los sucesos de Londres, Tokio o Nueva York, se ha minado la capacidad de los Estados individuales para controlar su propio futuro económico.

del sistema financiero global, y ningún gobierno por sí sólo puede neutralizar ni quedarse al margen de sus efectos.

En la globalización, la economía es más abierta, más fluida y más volátil que nunca. Las economías están menos protegidas, y los mercados internacionales reaccionan rápidamente a la alteración de cualquier indicador político y económico. Actualmente resulta más difícil resistirse a las tendencias económicas internacionales de lo que fue en los anteriores decenios de los años de posguerra. El capital financiero e industrial goza de mayores alternativas de salida de las comunidades políticas, alterando con ello el contexto económico de los mercados de trabajo nacionales.

La consecuencia de todo esto es la aparición de dos reacciones paralelas a la paradoja desigualdad/proximidad característica de la globalización: los vencedores buscan seguridad, los perdedores identidad. La combinación de estas dos tendencias es siniestra porque el camino ético al reconocimiento del otro se cierra.

Es por ello que otros autores prefieren analizar esta perspectiva ética de la globalización como una nueva fase de una hegemonía global a través de la categoría de Imperio. Según Michael Hardt y Antonio Negri (2000), la categoría central para la comprensión del mundo actual es la de Imperio, que indica un nuevo orden que ejerce su dominio a escala mundial, por encima de límites y fronteras. El Imperio, que no debe confundirse con el imperialismo,<sup>16</sup> ha iniciado una nueva fase de desarrollo histórico que es preciso interpretar como una red compleja de fuerzas sociopolíticas. Afirman una frase que bien describe este proceso “El Imperio está en todas partes y en ninguna”. El Imperio agota el tiempo histórico, suspende la historia y convoca el pasado y el futuro dentro de su propio orden ético, presenta su orden como permanente, eterno y necesario.

Sostienen que el imperio es el poder soberano que gobierna el mundo, que conlleva un mercado global, circuitos globales de producción, una lógica de dominio y una estructura de dominio imperial –no ya imperialista–. La decadencia de la soberanía de los Estados Nación no implica que la soberanía como tal haya perdido fuerza, sino que se defi-

16 Para estos autores, imperialismo es aquella forma de dominación derivada de la expansión de los Estado-Nación.

ne una nueva forma de soberanía, sin centros de poder y no sustentado en barreras o fronteras. A diferencia de lo que ocurre en el imperialismo, se constituye un aparato descentrado y desterritorializador.

Los autores parten de la idea de la globalización como proceso irreversible e implacable en virtud de que registran un fenómeno francamente nuevo: la disolución de la contradicción adentro-afuera. Todo se encontraría dentro del imperio. De ello se deriva que desaparece cualquier forma de pensamiento particularista. La lógica imperial avanza hasta la producción de esquemas de percepción globales.

Para estos autores, el Imperio pondría en movimiento una dinámica ético-política donde residiría el corazón mismo de su concepto jurídico. La noción de derecho es la de un orden que se afirma en la construcción de un “nuevo orden” que abarca todo el espacio considerado por él como civilización.

El siglo XX abarca muchas formas diferentes de globalización. Percibimos una fuerte crítica a los efectos perniciosos de la globalización, pero no siempre vemos la existencia de distintos intentos para civilizarla. No faltan instrumentos, incluso internacionales, para intentar no sólo combatir la globalización, sino más bien otorgarle ciertas bases éticas. En efecto, existen formas del derecho internacional del siglo XX eminentemente éticas y que han sentado las bases de lo que puede considerarse un marco incipiente de derecho cosmopolita, un derecho que circunscribe y delimita el poder político de los diversos Estados. Entre ellas, se destacan las leyes que rigen la guerra hasta las que tratan sobre crímenes contra la humanidad, problemas medioambientales y derechos humanos.<sup>17</sup>

Pero hoy resulta claro, que una idea de un mundo armonioso está demasiado lejos de la realidad. Ni de la lengua, ni de las instituciones, ni de la religión pueden afirmarse que exista una uniformidad. Por el contrario, es posible advertir, como lo señala Huntington (1997), un incre-

17 El derecho público democrático fija unas normas -derechos y limitaciones- que especifican una igualdad de status con respecto a las instituciones y organizaciones básicas de una comunidad, y de comunidades de destino superpuestas. El proyecto cosmopolita aboga por su puesta en práctica por medio de una serie de medidas a corto y a largo plazo, en la convicción de que, a través de un proceso de cambio progresivo y gradual, las fuerzas geopolíticas quedarán inscritas, y socializadas, en normas y prácticas democráticas.

mento de las diferencias al nivel de las nacionalidades como modo de identificación y de creación de identidad.

Sólo, y en tanto advirtamos que el ALCA es más que un Acuerdo de Libre Comercio, podremos entender la razón de las fuertes resistencias que ha generado en el seno de los países latinoamericanos.

Es indispensable rechazar el supuesto según el cual el ALCA es únicamente un tratado de tipo económico en el sentido contractual en que todas las partes sacrifican intereses para ganar otros.

El ALCA es en realidad también y, sobre todo, una ideología. De la ideología posee todas las características: la sistematicidad que excluye cualquier desviación, el rechazo de la crítica, la pretensión de objetividad, la aspiración a expandirse, la consideración de las ideologías competitivas como superadas, el triunfalismo y la dureza.

Como todo hecho social, el ALCA expresa visiones, valores y es producto de las nuevas circunstancias mundiales, que pueden situarse en el paradigma neoliberal, motorizada por los sectores beneficiados con ese modelo.

La ideología que supone el ALCA, como todas las ideologías, significa una pérdida de bipolaridad con consecuencias bajo el aspecto ético. No es otro el sentido de la afirmación del ex representante comercial de EEUU, Robert Zoellick (2003), cuando sostenía que los tratados de libre comercio que lleva adelante EEUU “[son] un plan para fortalecer la democracia y promover el desarrollo, en una región que ha tenido poco de ambas cosas”.<sup>18</sup> La consecuencia de una definición como ésta, es que todo el que rechaza el ALCA está en contra de la democracia y el desarrollo. Desde la visión norteamericana, la ecuación es sencilla: la libertad comercial implica crecimiento y el crecimiento ayuda a consolidar las democracias. Y, aunque la experiencia histórica demuestre el error de ese supuesto, como toda visión, ayuda a comprender el mundo en el cual vivimos. Por eso, según el Presidente Lagos, a Bush le cuesta entender qué sucedió en la Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata.<sup>19</sup>

18 “Negociación comercial entre EE.UU. y América Central. Un paso en el camino al ALCA”, *Clarín*, 12 de enero de 2003.

19 Según el presidente Lagos: “Bush no se enojó, le costó entender qué pasó en la Cumbre”, *Clarín*, 27 de noviembre de 2005.

Sobre esta base y partiendo de la visión de Negri-Hardt, de ninguna manera la política norteamericana puede ser calificada de hegemónica, muy por el contrario, puede significar la crisis de la hegemonía. En efecto, si bien el gobierno norteamericano ejerce dominio sobre el resto de los países mediante “intervenciones” o acciones bélicas, o bien mediante la “exigencia” de políticas a nivel nacional o de acuerdos de libre comercio, ese tipo de imposición de la hegemonía no es sino muestra de debilidad en la “posición” norteamericana.

¿Pero puede de ello deducirse la crisis de la hegemonía norteamericana y el surgimiento de un régimen universal pluralista como algunos pudieran inducir del “fracaso” del ALCA? Sin temor a equivocarnos, la crisis de la hegemonía norteamericana en su núcleo ideológico, no significa por ahora, ninguna alternativa si no hay construcción de ella. El caso de un MERCOSUR, con 29 votaciones a favor del ALCA en la Cumbre de las Américas es un ejemplo de ello.

## **Compromisos, decisiones y negociaciones**

Afirma Tomassini (1998) que la negociación nunca es ajena a la trilogía: autoridad, derecho y uso de la fuerza, sino que es su sustituto más deseable. Podría decirse, siguiendo a este autor, que la negociación es el método más satisfactorio, normal y menos peligroso para conducir las relaciones entre los Estados, y que en tal sentido constituye la esencia misma de la diplomacia. En ausencia de una autoridad frente a un derecho internacional de carácter consensual, la alternativa a la negociación es el uso de la fuerza, en el sentido que von Clausewitz (1983) señalaba “la guerra es la continuación de la política por otros medios”.

El concepto y práctica de la negociación, ha estado vinculado desde muy antiguo, con los conflictos diplomáticos y el ámbito internacional, y desde allí se extrapolan a las relaciones entre los distintos grupos que integran una sociedad nacional, a las relaciones entre empresas y aun a la vida privada. Hoy, por el contrario, las técnicas de negociación en las empresas, están teniendo influencia sobre las negociaciones a nivel internacional.



Si bien puede parecer errónea la vinculación del concepto de negociación con el orden internacional, explica Tomassini (1998:245) sólo existe negociación donde no hay autoridad superior, tal como sucede en el sistema internacional. En efecto, la “[...] promulgación, interpretación o aplicación de una ley no se negocia más de lo que se negocia la intervención de la policía o la aplicación de una norma por un juez. Donde existe una autoridad competente para regular ciertas materias no queda lugar para la libre discusión entre las partes contrapuestas. El imperio de la autoridad y de la ley recortan el papel de la negociación al interior de las nuevas sociedades nacionales y lo desplaza hacia el dominio de las relaciones entre los estados, en donde no hay una autoridad central”. Por ello, señala que la negociación es el único tipo de relación que puede darse entre Estados soberanos que deben coexistir en un mundo anárquico.

El modelo bilateral-diplomático es un modelo que, si bien ofrece un marco más directo de negociación, ya no es utilizado. Esto no sólo por los altos costos materiales, sino porque no ofrece ninguna de las ventajas que supone la negociación en el seno de los organismos internacionales o bloques de integración.

Por ello, circunscriptos al marco de las negociaciones multilaterales, si bien los organismos internacionales se constituyen en el marco adecuado para lograr acuerdos interestatales, los métodos para alcanzar dichos acuerdos pueden ser muy distintos, tanto en cuanto al modo como a sus consecuencias.<sup>20</sup>

El primer método para lograr acuerdos es el que sigue el sistema generado en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En dicho modelo, los acuerdos siguen el sistema del consenso según el cual sólo pueden alcanzarse por unanimidad, ya que el veto de uno de los Estados impide la toma de decisión. Se ha intentado justificar dicho modelo teniendo en cuenta la importancia de los temas tratados que afectarían a los actores hegemónicos. En este modelo, la visión realista prevalece por cuanto no todos los actores estatales están

20 Innecesario es destacar que en el ámbito de la relación bilateral-diplomática la única forma de alcanzar un verdadero acuerdo es el consenso total entre los Estado pues, si no, lo que existe es coacción u otra forma de determinar la voluntad, como lo es la guerra.

legitimados para participar ya que se reconocen las distintas capacidades en términos de poder e intereses.

En este campo, la regla de la unanimidad atribuye a todos un peso para decidir. Ningún voto es inútil o borrado; lo que no equivale a decir, que la regla de la unanimidad atribuya un peso decisorio igual. Por otra parte, todos saben cuál es el inconveniente: la regla de la unanimidad facilita la parálisis y el bloqueo, y de este modo comporta un coste decisonal altísimo en términos de no-decisiones. Con la regla de la unanimidad atribuimos a cada uno un poder de veto; basta un solo voto contrario para bloquear la decisión.

El otro método para lograr acuerdos es el sistema mayoritario. Dicho modelo, propio de la Asamblea de las Naciones Unidas y del institucionalismo, presupone otra perspectiva. En primer término, los actores estatales tienen igual peso a la hora de la votación, votación que sigue el esquema de la toma de decisión mayoritaria. Ciertamente, los temas de debate y los acuerdos formados son respecto a temas que no afectan directamente los intereses del poder hegemónico, y si lo hacen no tienen la virtualidad de modificar el estado de cosas. Sin embargo, aún así, los Estados más poderosos, por cuestiones ideológicas, de demostración de poder, y para evitar antecedentes de resoluciones negativas a sus intereses, pero fundamentalmente, para no deslegitimar estas instituciones, buscan lograr acuerdos en conformidad a sus intereses. En este orden de cosas, los Estados más poderosos deben hacer valer su posición mediante acuerdos-concesiones *ex ante* los Estados más débiles o cuya preferencia es menos intensa.

La regla mayoritaria consiste en una regla destinada a resolver conflictos, los que reflejan, precisamente, las preferencias de signo contrario. Sin embargo, la intensidad de las preferencias es totalmente ignorada por aquellos que teorizan el principio mayoritario, y por ello la regla de que el 51% debe prevalecer sobre el 49%.

Bien entendido, la regla mayoritaria puede únicamente contabilizar los individuos –no su intensidad de preferencia–. Su fundamento es que a cada uno se le debe atribuir un peso igual en cuanto individuo. Lo que no obsta para que la desigual intensidad de nuestros “sí” y de nuestros “no” sea una realidad, y una realidad que marca el límite del principio mayoritario. La regla mayoritaria hace iguales las intensida-

des desiguales, presupone que se diga: “hagamos como si”, todas las intensidades son iguales. Pero no lo son.

Los organismos internacionales frecuentemente son instituciones convenientes para los Estados débiles. La regla de “un Estado un voto” del sistema de Naciones Unidas favorece las coaliciones de los pequeños y menos poderosos. Por otra parte, las normas sustantivas de la mayoría de los organismos internacionales, según han ido desarrollándose al cabo de los años, ponen el énfasis en la igualdad social y económica como así también en la igualdad de los Estados. Antiguas resoluciones que expresaban las posiciones del Tercer Mundo, algunas veces acordadas con reservas por los países industrializados, son empleadas para legitimar otras demandas. Estos acuerdos raramente son vinculantes, pero hasta cierto punto las normas de la institución hacen que la oposición parezca más duramente centrada en la defensa de intereses propios y menos sustentables.

Los organismos internacionales también permiten que los países pequeños y débiles lleven a cabo estrategias de vinculación de cuestiones. Señalan Koehane y Nye (1998:55), a modo de ejemplo, que en las discusiones sobre el Nuevo Orden Económico Internacional los países Tercer Mundo insistieron vincular el precio del petróleo y su disponibilidad a otras cuestiones en las que han sido tradicionalmente incapaces de lograr sus objetivos.

Otra clasificación general, que podrá servirnos para la comprensión del sistema internacional y las negociaciones que se dan en su seno, respecto a los mecanismos de articulación de conflictos, es la que distingue entre el empleo de mecanismos jurídicos, por una parte, y el de procedimientos políticos o diplomáticos fundamentalmente centrados en la negociación, por la otra. Si bien esta clasificación no se confunde con la anterior distinción.

Entre los primeros, se cuenta, según Tomassini (1998), y ante todo, la posibilidad de que los Estados involucrados en una disputa recurran al arbitraje, ya sea en forma obligatoria o voluntaria, y dentro del primer caso sea en virtud de un tratado general preexistente o de un acuerdo específico. En segundo lugar, se encuentra la posibilidad de recurrir a la Corte Internacional de Justicia de La Haya. En tercer lugar, pueden incluirse, dentro de los mecanismos jurídicos, los esfuerzos adicionales realizados por la Asamblea General de las Naciones Unidas para



desarrollar diversos mecanismos tendientes a la solución de conflictos internacionales con base en los principios de la Carta, tal como el principio de la solución pacífica de las controversias, la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza. (art. 33, párrafo 1. de la Carta de las Naciones Unidas)

Entre los medios meramente políticos o diplomáticos suelen mencionarse los buenos oficios, la mediación, la investigación, la conciliación y la negociación directa.

Es lícito postular que tanto en el nivel político como económico los comportamientos de los Estados se inspiran ampliamente en el criterio de maximización del propio interés. De ello se deriva que todo actor percibe también el bien común como una solución conveniente, sobre la base de el cual él gana algo. Lo útil puede ser bien o mal entendido y el cálculo de los beneficios inmediatos –a corto plazo– es bien distinto –y con frecuencia en conflicto– a la lógica de los beneficios a más largo plazo. Lo que no obsta para que el criterio de la maximización del propio interés sea ampliamente adoptado, incluso en política. A ello debe añadirse que, generalmente, el resultado de una negociación depende de la existencia de un contexto de interdependencia en donde confluyan los intereses.

De ello deriva, entre otras cosas, que el consenso –decir sí– se convierte en moneda de cambio. El bien común se entiende como la posibilidad de conseguir beneficios del “intercambio político”. Y para conseguir un bien común, así entendido, es necesario que los individuos entren en relaciones de intercambio recíproco.

Los efectos de costo deben ser impuestos directa e intencionalmente por otro actor. Pero algunos de dichos efectos, no provienen directa o intencionalmente de otros actores.<sup>21</sup>

Ya hemos señalado que los sistemas de toma de decisión mayoritaria suponen que a cada uno de los miembros del sistema se le debe atribuir un peso igual en cuanto individuo, mientras la regla de la una-

21 Por ejemplo, las acciones colectivas pueden ser necesarias para evitar el desastre de una alianza –cuyos miembros son interdependientes– de un sistema económico internacional –que puede enfrentar el caos en virtud de la ausencia de coordinación más que por la malevolencia de alguno de sus integrantes– o de un sistema ecológico amenazado por el gradual incremento de los efluentes industriales.

nimidad atribuye a todos un peso para decidir. Sin embargo, no todas las decisiones tienen igual nivel de importancia para todos los actores. Existen decisiones de gravedad –importancia máxima, capitales– y decisiones de importancia menor o secundaria.<sup>22</sup> Dado que nadie pone en cuestión que algunas decisiones son más graves e importantes que otras, esta valoración no es totalmente objetiva. Sin embargo, siguiendo a Sartori (1998), podemos establecer ciertos criterios para distinguir la intensidad de la decisión.

En primer lugar, una misma decisión se convierte en más grave si sus efectos son inmediatos –y por ello mismo concentrados– y menos grave si sus efectos son diferidos –lo que puede también significar diluirlos en el tiempo–. En segundo lugar, la importancia está dada por la cantidad de actores para los cuales es importante o grave. Si los efectos de una decisión recaen sobre todos, entonces son, para todos, directos; caen directamente sobre cada actor. Si no recaen sobre todos, entonces para muchos o para algunos son indirectos: caen sobre otros, sobre terceros.

Se pueden adoptar dos perspectivas distintas para analizar los costos y los beneficios de una relación interdependiente. La primera se centra en las ganancias o pérdidas comunes de las partes en cuestión. La otra, en el énfasis en las ganancias relativas y en la distribución de los temas en cuestión.

Existen pues, decisiones cuyos efectos recaen rápida o inmediatamente sobre los interesados, y decisiones cuyos efectos son diferidos, por lo tanto a largo plazo. Por otro lado, tanto los efectos inmediatos como diferidos pueden ser directos o indirectos, es decir, afectar directamente al actor o únicamente a otros.

Pero para la toma de decisiones es necesario bajar los costes externos y los riesgos. Los costes externos son las consecuencias que recaen sobre cada individuo por decisiones que no son tomadas por él –ni siquiera en una mínima parte–. Son sobre todo de dos tipos: a) costes de opresión, es decir, de injusticia, arbitrariedad, privación, coerción y otros similares; b) costes de dispendio, es decir, de incompetencia, ineptitud, ineficacia o similares (Sartori, 1998).

22 Bien entendido, se trata de un continuo; pero aquí es suficiente con aislar las decisiones que son verdaderamente capitales de todas las demás.



Los costes decisionales son “internos”, es decir, de aquellos que participan en las decisiones. También aquí se puede observar que a los costes se pueden añadir beneficios. Pero este añadido cambia poco las cosas. Más bien es importante precisar que el coste de una decisión no se expresa únicamente por el tiempo invertido en tomarla; es también un coste de fatiga, y sobre todo a medir en el nivel de la productividad, o viceversa, esterilidad, de un proceso de decisión. Los costes decisionales son tanto más altos cuanto mayor es el número de aquellos que toman las decisiones. En otras palabras, el coste decisional es, en primerísimo lugar, una función del tamaño del cuerpo que toma las decisiones. En la medida en que aumenta el número de quienes toman las decisiones, tiende a aumentar el coste decisional. La técnica apropiada es que sean pocos los que tomen decisiones, a fin de disminuir sus costes, pero que quienes lo hagan sean representativos, para bajar los riesgos externos. ¿Y quiénes son representativos en el sistema internacional? Los Estados hegemónicos en el seno de los regímenes internacionales. Pero, ¿qué sucede cuando el actor hegemónico no puede “imponer” su decisión? ¿Se puede sostener que ese Estado ya no es representativo o que no es hegemónico?

## CAPÍTULO IV

# TÉCNICAS DE NEGOCIACIÓN\*

### Consideraciones previas

En el ámbito de diferentes cosmovisiones, tanto económicas, institucionales como culturales, distintos bloques económicos con variados grados de integración buscan expandir sus mercados en el continente americano.

Por una parte, el bloque del MERCOSUR y sus socios han comenzado un proceso que busca profundizar su grado de asociación y ampliarse hacia la CAN, mientras que otro proyecto, el ALCA, liderado por EEUU avanza continuamente en sus planes de crear una zona de libre comercio en todo el continente.

Mientras el primero intenta expandirse como bloque político en el ámbito territorial de Sudamérica, integrando países semejantes tanto en lo económico como en lo cultural, con un grado de integración próximo al mercado común, el proyecto del ALCA busca incrementar su mercado, a semejanza del TLCAN, con un grado menor de integración y con fines comerciales.

La evolución institucional del MERCOSUR desde el Tratado de Asunción, pasando por los Protocolos de Brasilia, Ouro Preto y Olivos, ha sido ardua y lenta. Por ello, el fortalecimiento institucional y político del MERCOSUR, con la creación del cargo de Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, el pro-

*\* La autoría de este capítulo pertenece a Ricardo Sebastián Piana.*



yecto de creación de un Parlamento Comunitario, y la incorporación de nuevos Estados son signos de una evolución necesaria y largamente esperada.

Desde la Teoría de la Integración puede afirmarse que sin la existencia de factores culturales, políticos y económicos confluyentes, no se podría pensar en profundizar los esquemas de integración. En efecto, resulta difícil pretender que se avance en un proceso de integración, con cesión de soberanía, sin una clara visión de los beneficios futuros. Es preciso superar la lógica del Estado nacional, lógica identitaria que se construyó en América Latina producto de las guerras, miedos y confabulaciones, y que entiende a la integración como un proceso de pérdida de soberanía y poder.

De ahí la importancia de develar cuáles son las causas profundas de este interés por renovar al MERCOSUR y por saber cuán sólidas son esas bases. Es por ello válido preguntarse: ¿qué factores están impulsando el proceso de evolución del MERCOSUR? ¿Son factores internos o externos? ¿Surgen por una necesidad natural propia de la madurez o son consecuencia de factores coyunturales?

Si bien es cierto que esta evolución se vio favorecida por la armoniosa confluencia de Presidentes pertenecientes a una centro-izquierda “moderada” –Luiz Inacio Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina y luego Tabaré Vázquez en Uruguay, sin olvidar a Ricardo Lagos en Chile aun con su pragmatismo diplomático y comercial– creemos advertir que pese a los esperados avances, las acciones y reacciones en torno a la profundización institucional del MERCOSUR parecen estar condicionadas por un factor externo determinante: las coyunturales negociaciones en torno del ALCA.

Intentaremos demostrar cómo el ALCA se ha constituido, como factor externo, en la causa del actual proceso de evolución del MERCOSUR para resaltar los peligros que se esconden si la respuesta es meramente comercial.



## Factores, condicionantes y presupuestos del MERCOSUR

A lo largo de toda su historia, las relaciones entre los dos grandes espacios de Sudamérica, Argentina y Brasil, estuvieron caracterizadas por una tensión que iba desde la rivalidad geopolítica hasta la necesidad de asociación por motivos estratégicos o comerciales.

Estimulada por las dictaduras militares, la desconfianza y esa rivalidad histórica impidió que ambos implementasen, de forma más temprana, procesos de integración destinados a producir sinergias comerciales, económicas y políticas que les permitiesen adoptar estrategias comunes de desarrollo.

Sólo el retorno de la democracia a América Latina permitió superar la tesis de disputa hegemónica en la cuenca del Plata, en torno al uso de los recursos naturales y la industrialización de la economía. El abandono de los planes y programas nucleares fue también otro importante factor que contribuyó a abandonar una política armamentística y de hipótesis de conflicto sostenida por los militares, importantes factores de poder en ambos Estados por aquel entonces.

En los años ochenta, los gobiernos de ambos países lanzaron un ambicioso programa de integración con el propósito primordial de afianzar la democracia. Fue a partir de la mitad de esa década, con los acuerdos de los presidentes Alfonsín y Sarney, que se dio el impulso inicial a la integración entre Argentina y Brasil. Establecer la integración no era sólo una conveniencia del mercado sino una necesidad política. Tales acuerdos tenían una estrategia implícita, no siempre recordada: crear condiciones para enfrentar juntos los problemas de la deuda, la vulnerabilidad de las economías a los factores internacionales y el estancamiento del crecimiento por la inflación cíclica. En la complementariedad económica, en la creación de un gran mercado interno, ambos Estados veían una solución política para un problema económico que afectaba la legitimidad de las renacientes democracias.

En los noventa ese anhelo se plasmó en la creación del MERCOSUR. Argentina y Brasil, junto a Uruguay y Paraguay, acordaron estar sólidamente unidos por un proyecto geopolítico-estratégico que superara esa rivalidad artificial. Ese proyecto político era el MERCOSUR y fue, como dijimos, una salida política consensual para superar los incipientes efectos de la globalización económica.

Sin embargo, los cambios políticos de la década del noventa, liderados por Menem y Collor de Mello al momento de la celebración del Tratado de Asunción, acentuaron los aspectos económicos bajo el paradigma de la ideología neoliberal.<sup>23</sup> Así, el diseño institucional del MERCOSUR otorgó un énfasis excesivo a la liberalización comercial, en desmedro de otras dimensiones más sociales, políticas y culturales que también formaban parte de ese proyecto. Como consecuencia de esa lógica, de ese nuevo esquema, la armonización legislativa, educativa, social y cultural vendría por añadidura junto con el crecimiento comercial.

Por ello, aspectos económicos sustanciales para una integración exitosa, como la coordinación de las políticas macroeconómicas y la implementación de políticas de desarrollo simétricas, fueron prácticamente abandonadas en favor de la eficiencia de las invisibles manos de los mercados que llegarían con una apertura comercial sin planificación, olvidando que aquellos objetivos son también requisitos tanto para la eficiencia de los mercados como para la reducción de la vulnerabilidad externa de las economías. La dimensión social del proceso de integración, desde la libre circulación de los trabajadores y la armonización de la legislación laboral, también fue relegada a un muy distante segundo plano.

Esta estrategia comercial tuvo sus frutos: gracias al crecimiento en Brasil y Argentina durante la primera mitad de los noventa, el comercio intrazona se multiplicó. Pero la ganancia que se dio, en la primera mitad de esos años, con la apertura de los mercados, fue consecuencia del contexto internacional y una armonización de hecho. En efecto, los países del MERCOSUR tuvieron políticas macroeconómicas muy similares: tipo de cambio fijo, dólar barato, apertura comercial y subsidios a las inversiones, pero no como consecuencia de decisiones acordadas.<sup>24</sup>

La política de ese MERCOSUR de eliminar aranceles para favorecer la integración, en el contexto de apertura comercial irrestricta, fue funcional y tuvo éxitos en tanto persistieron esos presupuestos. Ello hasta fines de la década.

23 Lo cierto es que ese paradigma fue más acentuado en Argentina que en Brasil, ya que su nacionalismo más acentuado se constituyó en una barrera a la aceptación ciega de los postulados de lo que dio en llamarse "Consenso de Washington".

24 Pese a ello, las rivalidades comerciales continuaron entre ambos países.



Justamente, la ausencia de políticas convergentes y consensuadas hicieron que ante la crisis cada uno adoptara una estrategia individual. La primera economía en sucumbir fue la de Brasil, que en enero de 1999 devaluó su moneda sin previo aviso a sus socios.

Pero más temprano que tarde, los cuatro Estados socios plenos devaluaron sus monedas; tuvieron una espectacular suba de la tasa de riesgo país y achicaron sus economías, sin evitar el dramático retroceso social.<sup>25</sup>

El derrumbe del comercio intrazona fue una consecuencia necesaria: en 1998 el comercio dentro del MERCOSUR había sumado casi 41.000 millones de dólares; en 2002 apenas alcanzó los 25.000 millones, esto es, un 40% menos. Todo el bloque, pasó de sumar en 1998 un PBI de más de 1 billón de dólares, a sumar en 2002 apenas 650.000 millones de dólares, un 35% menos.

El derrumbe de los mercados internos no pudo ser compensado con más exportación: se sumó la contracción del comercio mundial, el proteccionismo y las presiones cruzadas a favor del ALCA, presiones que derivaron en posicionamientos contradictorios intrabloque y que alejaron la posibilidad de una inclusión plena de algunos Estados socios, como el caso de Chile, que cerró su propio acuerdo con EEUU.

Como sucede inevitablemente en todo proceso de librecambio, algunos sectores fueron beneficiados y otros afectados por la competencia. Pero en el marco de la crisis, varios sectores comenzaron a reclamar protección para sus fábricas y sus puestos de trabajo, especialmente en Argentina en el sector de calzado, los electrodomésticos y los textiles.<sup>26</sup>

Fue en el momento de crisis donde se advirtieron las débiles bases del MERCOSUR. Desde la devaluación del real, la crisis económica se convirtió en el principal factor para explicar las dificultades del proceso de integración. Pero bien se ha señalado que esa crisis no es sino consecuencia de otros factores. En este sentido, se pueden identificar cuatro “pecados originales” que perjudicaron y perjudican el proceso de

25 La decisión de Argentina de mantener su política cambiaria en un mercado interno altamente inestable, tanto por la devaluación brasileña como por la volatilidad financiera, derivó en la crisis política, económica y social de diciembre de 2001.

26 Sin embargo, es necesario destacar que en la década pasada el acuerdo fue beneficioso para Argentina. Tuvo siete años de superávit antes de que Brasil revirtiera su déficit comercial.

integración: la vulnerabilidad externa de las economías, el malestar social en la región, el abandono de las estrategias nacionales de desarrollo y la crisis ideológica frente a la globalización.

En efecto, el proceso de integración ya revelaba signos importantes de estancamiento regulatorio desde mediados de los años noventa, cuando la brecha entre las decisiones adoptadas por los órganos regionales y su implementación comenzó a hacerse cada vez mayor, y esto en pleno proceso de expansión económica y de convergencia de hecho en las políticas macroeconómicas.

De acuerdo a la teoría, en un mercado común el comercio intrarregional no debería tener aranceles ni restricciones no arancelarias y, respecto del resto del mundo, debería tener un arancel externo común. Pero en el MERCOSUR, el arancel externo común tiene un promedio del 12%, con un rango de 0 a 20%, y con muchas excepciones y desvíos. Además, existen casos de salvaguardias, como el que Argentina aplica sobre los electrodomésticos producidos en Brasil. Por ello el MERCOSUR no se puede calificar como un mercado común sino como un intento de unión aduanera, pero que tampoco llega a ese status por el peso de los desvíos y las excepciones.

Este defecto es consecuencia de no haber considerado las asimetrías entre los países socios ni haber previsto cómo superarlas. Sin instituciones ni mecanismos que contemplen y administren las asimetrías existentes y los naturales ciclos económicos, es lógico que en tiempos de crisis se genere un fuerte debate en torno a la viabilidad y, más aún, a la necesidad de contar con un proyecto de integración regional.

La retórica contraria al MERCOSUR es todavía muy fuerte tanto en Argentina como en Brasil. En Argentina se suele decir que el acuerdo está pensado para una división del trabajo a escala regional que la perjudica por situarla en la condición de exportador de *commodities* y reservarle a Brasil el lugar de productor de bienes industriales de alto valor agregado. Desde Brasil, especialmente el empresariado de San Pablo, se dice que el MERCOSUR constituye una barrera que frena la posibilidad para que el empresariado paulista introduzca sus productos en mercados más ricos con mayores beneficios.

Pese a la crisis, la respuesta política ha sido el “relanzamiento”, recreación o una nueva agenda de negociación en el seno del MER-



COSUR, como una decisión superadora de la inercia institucional de varios años de statu quo en la región.

Una vez más se reconocía la necesidad de estar integrados para enfrentar los problemas de los mercados internacionales. En ese contexto, el cambio de política macroeconómica, junto con la paridad monetaria de dólar caro y los cambios políticos en los países de la región, auguran una oportunidad inmejorable, y en estos últimos tres años, período que abarca el estudio de la evolución institucional de esta investigación, se han observado importantes cambios.

Pero, ¿fue un relanzamiento teórico o real? ¿Qué evolución se dio en el MERCOSUR? Y lo principal: ¿para qué más MERCOSUR?

## **El ALCA y las estrategias del MERCOSUR y de EEUU**

El ALCA no es un factor nuevo en la vida del MERCOSUR, pero es en estos últimos años cuando más acentuó su presencia al compás de su principal promotor, el gobierno de EEUU.

El ALCA plantea nuevos desafíos al bloque regional porque el MERCOSUR ha decidido negociar como bloque, según la decisión adoptada por los Presidentes de los Estados miembros a pesar de que existen diferencias concretas entre las necesidades, oportunidades y estrategias de Argentina y Brasil.

Como se expresara en el capítulo I, el ex presidente George Bush fue quien lanzó la idea de crear una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego. Conocida por entonces como la “Iniciativa para las Américas”, fue Bill Clinton quien presidió en 1994 la Cumbre de las Américas, que se realizó en Miami, donde 34 Presidentes del hemisferio lanzaron con toda pompa las bases para concretar un tratado de libre comercio –ALCA–.

Cuando asumió la presidencia, George W. Bush dijo que el establecimiento del ALCA sería una de sus prioridades. Y la apuesta por el mismo no es antojadiza: el proyecto plantea crear una zona de libre comercio que abarque a todos los países del continente, a excepción de Cuba, con cerca de 800 millones de consumidores, para constituirse así en el mayor acuerdo comercial del mundo.

Estaba previsto que el acuerdo entrara en vigencia no más allá de diciembre de 2005, el mes de enero de ese año era la fecha límite para el cierre de las negociaciones. Sin embargo el ALCA no es un plan coyuntural, es una estrategia de largo plazo.

El proyecto va mucho más allá de lo que denota la expresión “libre comercio” en sentido estricto. En efecto, la discusión se concentra en nueve áreas de negociación: acceso a mercados para productos agrícolas e industriales; inversiones; servicios; compras gubernamentales; defensa comercial –derechos antidumping y compensatorios–; propiedad intelectual; política de competencia; y un mecanismo regional para la solución de las controversias derivadas de la aplicación del Acuerdo.

Otros temas, tales como democracia, derechos humanos, corrupción, educación, seguridad, también prioritarios para el desarrollo económico, son parte del proceso de las Cumbres de las Américas, pero no se incluyen en la negociación del ALCA. Las cuestiones ambientales y cuestiones laborales sólo se incorporaron, en noviembre de 2004, al tercer borrador.

El modelo estadounidense está basado en el comercio, utilizando el TLCAN como plataforma.

“Es un plan para fortalecer la democracia y promover el desarrollo, en una región que ha tenido poco de ambas cosas”.<sup>27</sup> Esas eran las declaraciones del entonces representante comercial, Robert Zoellick, en el momento de acordar con los países de Centroamérica en 2003, y eran un claro reflejo de la postura estadounidense: el comercio trae desarrollo y democracia.

EEUU desde el inicio de las negociaciones propuso una rápida eliminación de sus tarifas de importación de los productos textiles y agrícolas. Sin embargo, excluyó al mismo tiempo y expresamente el tema de los subsidios agrícolas, uno de los que más reclamos despiertan no sólo en el MERCOSUR, sino en toda América Latina. Para EEUU este tema debe ser negociado en el seno de la OMC.

Dicho país reclamó la liberación del comercio de servicios, un mayor reconocimiento a las patentes estadounidenses y a la propiedad intelectual y el establecimiento de un régimen favorable a la participación de sus empresas en licitaciones estatales.

27 “Negociación comercial entre EE.UU. y América Central. Un paso en el camino al ALCA”, *Clarín*, 12 de enero de 2003.

Según un informe de 2002, el Centro de Economía Internacional – CEI– de la Cancillería estimó que el ALCA ofrecería ventajas en segmentos del agro, la agroindustria y las manufacturas y algunas amenazas en algunos sectores de estas últimas. Pero las conclusiones se hicieron bajo el supuesto de que se eliminarían los subsidios agrícolas estadounidenses, hipótesis de difícil concreción.

En efecto, el mayor obstáculo para avanzar en la constitución del Área de Libre Comercio es sin dudas la negativa de EEUU a negociar los subsidios que destina a su producción agrícola, sector en el que invierte cerca de 20.000 millones de dólares anuales.

Y si bien los subsidios son el lado más conocido de la batalla entablada por el Grupo de los 20, que incluye a Brasil, Argentina, India y China, implican apenas una porción de la enorme ayuda que la UE y EEUU prestan a sus producciones agrícolas.<sup>28</sup>

Como consecuencia de la decisión de discutir la política de subsidios en la OMC, el MERCOSUR decidió también quitar de la negociación y discutir en la OMC los temas relacionados a compras gubernamentales, servicios e inversiones, temas que, como señalábamos, EEUU pretendía plantear en el seno del ALCA.

A los efectos de no estancar las negociaciones, Argentina y Brasil ofrecieron a EEUU abrir y liberalizar el comercio en distintas ramas de los sectores de servicios, con miras a la reunión que se desarrolló el 20 de noviembre de 2003 en Miami. La propuesta preveía dar a las empresas extranjeras los mismos beneficios de las nacionales, en rubros de ingeniería, construcción, comercio mayorista y minorista, hotelería y servicios de computación.

Pero el ofrecimiento excluía de la apertura del mercado a los servicios considerados “sensibles”, tales como los financieros y bancarios, los medios de comunicación masivos, servicios médicos y telecomu-

28 Según Alieto Guadagni, representante argentino ante el Banco Mundial, los subsidios sólo representan el 33% –US\$ 76.000 millones– de un apoyo total que alcanzaría los US\$ 230.800 millones. Entre estos últimos se contabilizan 83.700 millones que se aplican como “medidas de frontera”, esto es, arancelarias, para arancelarias y otras fórmulas que la Unión Europea y Estados Unidos aplican para proteger a sus productores del ingreso de bienes agropecuarios y agroindustriales de otros países y el resto corresponde a gastos en infraestructura e investigación destinados al mismo agrícola.

nicaciones. La propuesta del MERCOSUR imponía la radicación en el país y que las empresas extranjeras tuvieran los mismos beneficios que las empresas nacionales. Nuevamente, la oferta era limitada porque la propuesta de EEUU también lo era.

Pero los sectores que fueron excluidos del libre comercio ofertado por el MERCOSUR son precisamente los que le interesan al país del norte. El gobierno estadounidense pretendía un sistema de protección a las inversiones, así como eliminar el concepto de inversión nacional; impulsar una libre transferencia de capitales y eliminar la diferencia entre inversiones productivas y especulativas.

Como consecuencia de ese estancamiento, los países del MERCOSUR fueron imponiendo en la agenda internacional la necesidad de abandonar los planes y las fechas originales y de hablar de una ALCA *light*, ALCA posible, ALCA equilibrado o ALCA a la carta, entendido como la posibilidad de que cada gobierno pudiera elegir qué incluye en negociaciones de tipo bilateral, sin necesidad de extender los beneficios a los otros 33 socios.

El MERCOSUR anunció como estrategia de negociación con EEUU lo que se dio en llamar “cuatro más uno”, esto es, una negociación bilateral del bloque del MERCOSUR con EEUU.

Según los negociadores del MERCOSUR, ello permitiría dar en función de lo que se recibe de EEUU y continuar otro tipo de acuerdo con otros países, que ya habrían manifestado interés en acuerdos de ese tipo. El MERCOSUR prefería negociaciones entre menos socios y, por lo tanto, más controladas.

Sin embargo, este tipo de negociación fue muy resistido por Chile, Canadá, México y todos los países del Caribe que ya firmaron o estaban por firmar acuerdos de libre comercio con EEUU. Estos países manifestaron su voluntad de cerrar un acuerdo integral, equilibrado y multilateral. En verdad, esos países tuvieron que adoptar leyes o tratados que protegieran las inversiones extranjeras, la propiedad intelectual y que les diera acceso a las compañías estadounidenses a competir en las compras del Estado como condición *sine qua non*. Por eso, ese nuevo marco de negociación no les ofrecía ningún tipo de ventaja adicional: ya habían concedido mucho y el MERCOSUR no les acompañaría en su pretensión de que EEUU debata el tema de subsidios en el ALCA.



A pocos meses del inicio de la reunión de Miami y ante el seguro fracaso de la reunión, EEUU aceptó incluir en las negociaciones los subsidios a las exportaciones de los productos agrícolas, pero por un total de 5.000 millones de dólares anuales excluyendo expresamente los subsidios internos agrícolas, que representan un total de 20.000 millones de dólares, los que serían negociados en la OMC. Nuevamente, se negaba a negociarlos o tratar cualquier tipo de mecanismo de compensación como esperaban Argentina y Brasil.

Finalmente, durante la reunión de Miami de 2003, Brasil logró imponer su freno al ALCA y EEUU confirmó la adopción de la estrategia de múltiples negociaciones paralelas con algunos países según la velocidad con que quisieran avanzar en la apertura comercial. Así, imposibilitado de cumplir con los tiempos predefinidos, decidió cambiar su estrategia de negociación multilateral. Bajo el viejo lema de “dividir para reinar”, la estrategia anunciada fue negociar acuerdos por separado con los países o grupos que lo deseasen.

Pese a que las negociaciones en el seno del ALCA avanzaron poco en las cuestiones de peso, EEUU inició su estrategia de debilitar a los países de la región como bloque, iniciando múltiples negociaciones destinadas a acorralar al MERCOSUR y de esta manera minar al menor costo posible las resistencias de algunos sectores.

Pretendía así acelerar los tiempos del ALCA, diluir resistencias y obtener resultados tempranos.

Al mismo tiempo, procuraba constituirse en el eje de la negociación y condicionar los futuros acuerdos al imponer un modelo y contenido de temas para abrir sus mercados. La oferta más generosa era para el Caribe; la menos para los países del MERCOSUR.

Durante el transcurso de 2003-2005, EEUU anunció diversos tipos de acuerdos o negociaciones que ponen en evidencia esta estrategia:

- Enero de 2003, Acuerdo de Libre Comercio con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana. El comercio de EEUU con esos países centroamericanos no deja de ser significativo: importan un total de 9.000 millones de dólares en productos estadounidenses al año; por su parte, EEUU importa 11.000 millones de dólares de bienes de esos países.

- Celebrado en junio y ratificado en agosto de 2003 por el Congreso de EEUU, Acuerdo de Libre Comercio con Chile. Se han señalado dos grandes defectos de este Acuerdo: que posterga las decisiones sobre las trabas de acceso al mercado estadounidense, tal es el caso de las medidas antidumping, y que aplaza la eliminación de subsidios a los bienes agrícolas. Sin embargo, es necesario destacar que este acuerdo, que llevó más de diez años de negociaciones, hizo de Chile el primer país latinoamericano que firmó un tratado de libre comercio con EEUU, aunque también se incluyen temas extracomerciales, como los vinculados a regímenes de inversiones, derechos de propiedad intelectual y liberalización de servicios. También, este acuerdo ha condicionado el futuro status de Chile en el MERCOSUR, porque no podría tener una relación más estrecha, ya que sus aranceles son más bajos que el AEC del MERCOSUR y porque su tratado de libre comercio con EEUU otorga preferencias comerciales a ese país.<sup>29</sup>
- Noviembre de 2003. Robert Zoellick, anunció el inicio de negociaciones con los países andinos: Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador.
- Noviembre de 2003. EEUU aumentó la presión en el seno de MERCOSUR al anunciar que comenzará a negociar un tratado de inversiones con Uruguay.
- Junio de 2005: se aprueba por el Congreso el CAFTA. Si bien EEUU envía sólo un 1% del total de sus exportaciones hacia los países de América central y República Dominicana, la aprobación de este tratado de libre comercio por el Congreso significó un hito para la política de Bush. Por el tratado, se eliminarán aranceles para un 80% de los productos de EEUU que se exportan a esa región, en tanto la contraparte, confirma la reducción de tarifas aduaneras en las importaciones de EEUU, que ya regían por el acuerdo Caribe 80.
- Diciembre de 2005: EEUU y Perú, cierran las negociaciones técnicas de un acuerdo comercial, luego de 13 meses de negociaciones.

<sup>29</sup> Según establece el Acuerdo se levantarán automáticamente las tarifas del 85 % de los productos industrializados de ambos países, mientras que el 75 % de los productos agrícolas quedará libre de tarifas recién a partir de 2006. El resto de las barreras comerciales serán levantadas gradualmente y hasta 2014, año en que el comercio entre ambos países quedaría totalmente liberalizado.

Pese a que desde febrero de 2003 los Estados del MERCOSUR vienen declarando su acuerdo en negociar en conjunto y en bloque, tanto con el ALCA como con la UE, cada uno de los Estados miembros tienen sus propios intereses y han jugado sus estrategias de negociación, resintiendo al propio bloque.<sup>30</sup>

Brasil ha sido el país que más se ha resistido a incluir en los acuerdos el tema de inversiones y compras públicas, pues es un sector que aún no tiene desregulado. Para Brasil, las cuestiones de compras gubernamentales e inversiones son vitales ya que definen las prioridades del Estado en la economía. Además, Brasil considera que esos temas no se relacionan directamente con el comercio internacional porque carecen de reglas en la OMC. Tal vez por ello, Brasil ha sido el país que más fuerte ha jugado en su pretensión de frenar el ALCA.

Argentina, por el contrario, desde la década de los noventa ya tiene un mercado mucho más liberalizado que el de Brasil y por ello “ha coqueteado” más con el ALCA, argumentando que en sus relaciones internacionales lleva una política de Estado multipolar y multitemática.

Más aún, ni Argentina ni Brasil encaran la relación con el MERCOSUR en forma excluyente o con criterio aislacionista, y sus respectivas políticas en materia exterior tienen un fuerte contenido pragmático.

El gobierno argentino ha manifestado su propósito de mantener una relación amistosa con EEUU, aunque evitando el alineamiento automático y reclamando espacios de autonomía. El gobierno de Brasil, al mismo tiempo que se orienta hacia la consolidación del MERCOSUR, está embarcado en acentuar sus lazos comerciales y diplomáticos con otros países de la región y fuera de ella y deja claro, también, su propósito de mantener una buena relación con EEUU.<sup>31</sup>

30 La decisión formal fue adoptada en la Reunión de Presidentes de junio de 2003.

31 Brasil lidera en la región un impulso frenético para promover la integración de América del Sur, explotar nuevas asociaciones comerciales, sobre todo con los grandes países en desarrollo, y participar activamente de todos los espacios y foros internacionales. Por su parte, la Cancillería argentina señala que la integración comercial multipolar es una política de Estado sustentada en la teoría de la diversificación de los riesgos. Ahora bien, mucha razón le asiste al ex embajador de Brasil en la Argentina, José Botafogo Gonçalves, sobre la relación bilateral de cada uno de los países, cuando afirma que cada vez que uno de ellos es aquejado por un sentimiento de debilidad, tiende a alejarse del otro y a recostarse en Washington. “Tensión bilateral: alternancias en el humor del gobierno argentino. Lejos de Brasil y cerca de Estados Unidos”, *Clarín*, 3 de mayo de 2005.

Aprovechando esas debilidades internas, EEUU buscó dividir constantemente al MERCOSUR. Así, el mismo día del inicio de las negociaciones de Miami, en 2003, el negociador de EEUU, Robert Zoellick diferenció los roles de Argentina y Brasil al señalar que “existen las mismas diferencias que hay a nivel hemisférico entre los países que quieren avanzar en la apertura comercial más rápido que otros”.<sup>32</sup> La referencia fue concretamente apuntando a Argentina. ¿Por qué? Porque Argentina no tiene nada que perder cuando EEUU habla de garantías a la inversión extranjera, mientras que Brasil tiene un panorama a este nivel mucho más comprometido. Todo ello sin contar con el anuncio del inicio de las negociaciones sobre un tratado de inversiones con otros de los miembros plenos del MERCOSUR: Uruguay. Pero no fue otra la intención cuando luego de finalizada la IV Cumbre de las Américas, Bush concurre a Brasilia y le manifestó al Presidente Lula que a EEUU le conviene trabajar con el país más grande de la región.

Desde Miami se ha impuesto la idea de un ALCA a dos niveles, como ya se expresara en el Capítulo II. En uno se incluyen compromisos y obligaciones comunes para todos los países, en el otro, cada país puede decidir en cuál de los nueve temas quiere avanzar más rápido: acceso a mercados; propiedad intelectual; política de competencia; solución de conflictos; subsidios y medidas antidumping; agricultura; inversiones; servicios y compras gubernamentales.

EEUU en la reunión de Puebla de 2004 volvió a anunciar que en el marco del ALCA aceptaba eliminar los subsidios a la exportación, pero estaba dispuesto a eliminar, apenas, 20 millones de dólares en subsidios directos a sus embarques, y no los créditos, garantías y seguros a la exportación que suman 6.000 millones anuales, la mitad de los cuales apuntalan las ventas a otros países americanos. Respecto de estos últimos, sólo los quitaría cuando lo hagan los europeos, con lo que logró realizar una oferta y desplazar la decisión al MERCOSUR y a la UE.

Por fin, el 11 de octubre de 2005 y en el seno de la Organización Mundial de Comercio, EEUU propuso reducir sus subsidios agrícolas en un 60 %, siempre y cuando Europa y Japón efectúen recortes de un

32 “Estados Unidos busca dividir el MERCOSUR”, *Clarín*, 20 de noviembre de 2003.

80 %, ya que los niveles de sus subsidios son más elevados. La contrapropuesta europea, sin embargo, fue una reducción de sólo un 70 %.

A inicios de 2005, si bien EEUU confirmó la suspensión de las negociaciones que venían desde fines de 2003 y anunció que profundizará la “doble vía”, confirmó que no va a negociar ningún acuerdo por separado con el MERCOSUR, de modo que cualquier acuerdo se hará dentro del ALCA y no por fuera, rompiendo el esquema “cuatro más uno”.

La estrategia de superar los esquemas de negociación del ALCA y la OMC fue ratificada por el secretario de comercio de EEUU, Carlos Gutiérrez, quien dijo en la preparatoria de la Cumbre de las Américas celebradas en Mar del Plata que si tanto la reunión de la OMC o las negociaciones del ALCA fracasan, EEUU seguirá negociando acuerdos bilaterales o regionales.

El resultado de la IV Cumbre de las Américas, que reconoció las dos posturas enfrentadas en torno al ALCA, con 29 países a favor de dicha iniciativa frente a la postura del MERCOSUR y Venezuela, que pide tiempo y condiciones, es otro hecho revelador de la estrategia que busca aislar al MERCOSUR.

Por ello se ha dicho que el esquema “cuatro más uno” fue más funcional a EEUU que al MERCOSUR, porque EEUU pudo iniciar la apertura de negociaciones en paralelo con todos los miembros potenciales del ALCA excluyendo y aislando al MERCOSUR que debió, consecuentemente, iniciar su propia estrategia de “supervivencia”.

## **El proceso hacia el fortalecimiento institucional y el ALCA**

Si seguimos el proceso de evolución del MERCOSUR, tanto su fortalecimiento institucional como su ampliación, podremos advertir que desde 2003 el relanzamiento fue una de las mayores aspiraciones políticas tanto de Argentina como de Brasil. Muchas veces bastardeada por las necesidades económicas y políticas circunstanciales de los socios, el relanzamiento no dejó de ser un mero deseo.

Los proyectos de fortalecimiento institucional giraron en torno de la creación de un Parlamento común, tema que figura en las agendas de las reuniones presidenciales desde hace más de cuatro años. Ese

tipo de proyectos apuntan a hacer que las resoluciones tomadas por presidentes y ministros de los países miembros y de los asociados sean ratificadas por un órgano legislativo y entren rápidamente en vigencia. El proyecto contempla un congreso unicameral de pocos miembros elegidos por votación universal y secreta, al estilo europeo.

También desde la cumbre presidencial en Brasilia de junio de 2003, se ha mencionado la necesidad de la creación de un Instituto Monetario y un Instituto Social y se ha destacado la importancia del primero como ámbito para discutir la coordinación macroeconómica y la posibilidad futura de una moneda común.

Sin embargo, ninguno de estos proyectos pasaron siquiera a la declaración formal de la XXIV Cumbre del MERCOSUR, ni aun como deseo.<sup>33</sup>

Un objetivo común declarado es la decisión de avanzar en el “perfeccionamiento” de la unión aduanera. Sin embargo, ante el déficit en la balanza comercial argentina y por las presiones internas, el Gobierno argentino se vio obligado a la imposición de salvaguardias comerciales a la libre circulación de casi todos los artículos de la llamada “línea blanca”, de televisores y otras industrias brasileñas. Brasil, por su parte, amenazó a la Argentina con aplicar represalias contra importaciones de productos agrícolas argentinos, poniendo en juego unos 850 millones de dólares anuales en ventas de trigo, arroz, cebollas, ajo y vinos. Un claro ejemplo de esas contradicciones en el MERCOSUR es que Brasil es el país que más medidas *antidumping* sufrió por parte de la Argentina. Todo ello no es sino consecuencia de las inconsistencias en las políticas de armonización macroeconómicas de las que hablábamos más arriba.

El MERCOSUR también pretende extenderse hacia la CAN para que toda Sudamérica se una en un solo bloque. Y en este sentido merece destacarse su proyección hacia Perú, Venezuela, Colombia, Ecuador, México, a lo que es necesario sumar la reciente creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

33 Recién en la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR del 7, 8 y 9 de diciembre de 2005, aprobó la institución tan ansiada del Parlamento, estableciendo un cronograma para su integración definitiva hacia diciembre de 2006.

Hemos podido observar cómo los avances –más extensión que profundización– han sido pocos, pero relevantes en términos relativos si los comparamos con varios años de *statu quo*. Y sin embargo nos preguntamos cuál ha sido el factor de dicho proceso.

Hemos sostenido que las acciones y reacciones en torno a la profundización institucional del MERCOSUR parecen estar condicionadas por un factor externo determinante: las coyunturales negociaciones en torno del ALCA.

Las declaraciones de varios actores revelan esta necesidad. El 5 de febrero de 2003, el canciller Celso Amorim, sostuvo que Brasil necesita “Un MERCOSUR con identidad propia, para después, afrontar la entrada conjunta al Área de Libre Comercio de las Américas, que propone Estados Unidos... un MERCOSUR fuerte para luego negociar con Estados Unidos”.<sup>34</sup> Aloizio Mercadante, economista y senador brasileño, líder de la bancada del PT, también dijo: “[...] valoramos el MERCOSUR como plataforma estable para enfrentar las difíciles negociaciones del ALCA”.<sup>35</sup> “Sin ese bloque, Brasil pierde fuerza como líder regional”.<sup>36</sup> Estas son algunas declaraciones, entre muchas otras.

Si marcamos las fechas de los hitos en el proceso de profundización del MERCOSUR cruzándolo con las negociaciones del ALCA, podremos dar cuenta de la validez de nuestra hipótesis inicial:

- El día 3 de enero 2003, Luiz Burlan, ministro de Desarrollo de Brasil, sostenía en declaraciones públicas que “El MERCOSUR está a la deriva”. El 12 enero de ese mismo año, y ante la previsión de las dificultades de las negociaciones de tipo multilateral, EEUU iniciaba las negociaciones comerciales con los Estados de América Central, lo cual era visto como un paso en el camino al ALCA. Un día después, los presidentes de Argentina y de Brasil se reunían en Brasilia para trabajar en torno a la necesidad de “reanimar” políticamente al MERCOSUR.

34 “Brasil necesita un MERCOSUR fuerte para luego negociar con Estados Unidos”, *Clarín*, 5 de febrero de 2003.

35 “Brasil y Argentina, más unidos”, *Clarín*, 11 de junio de 2003.

36 “Brasil enfría la disputa con Argentina y dice que la relación es prioritaria”, *Clarín*, 4 de mayo de 2005.



- El 17 de febrero de 2003, se inician en Panamá los debates en torno a las propuestas arancelarias del ALCA, el cual debería comenzar a funcionar en el 2005. Menos de un mes después, el 5 de marzo de 2003, el MERCOSUR presenta a la UE su propuesta de rebajas arancelarias para avanzar hacia un acuerdo de libre comercio que debería comenzar a regir durante 2004.
- A inicios de junio de 2003, Washington continuaba con su estrategia bilateral de avanzar hacia el ALCA. Se cerraba, en plena región y respecto de uno de los asociados del MERCOSUR, el Acuerdo de Libre Comercio bilateral entre EEUU y Chile. Mediados de junio de 2003: el Presidente argentino viaja a Brasil donde ambos mandatarios formulan declaraciones abogando por la creación de un Parlamento del MERCOSUR, así como su voluntad para negociar juntos ante el ALCA. 18 de junio, XXIV cumbre del MERCOSUR, cuyos objetivos centrales son negociar la profundización hacia una unión aduanera y moneda común y fortalecerlo políticamente con el eventual ingreso de Venezuela. Los resultados fueron nulos porque las iniciativas fueron “vetadas” por el entonces presidente Batlle de Uruguay.
- Brasil plantea en septiembre de 2003 la necesidad de que el MERCOSUR selle un acuerdo con la CAN, en la misma fecha en que se realizó la fracasada negociación de la OMC, acuerdo que debería estar cerrado antes de fin de año, fecha clave para la negociación del ALCA en Miami.
- El 20 de noviembre de 2003 se había celebrado la cumbre de Miami para la negociación del ALCA. Ante el fracaso de la estrategia original de EEUU, éste anuncia el inicio de negociaciones con Uruguay intentando perforar la estrategia “cuatro más uno”. Por ello, a mediados de diciembre de 2003, se inviste en el cargo de presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR a un ex presidente de un país del bloque, el argentino Eduardo Duhalde, y Perú se suma como Estado asociado. En esa reunión se planteó el objetivo 2006, en pos de avanzar hacia la integración eliminando definitivamente las aduanas.
- Luego de ocho años de negociaciones, en abril de 2004 y a sólo días de fracasada la “mesa chica” del ALCA para reanudar las



negociaciones, el MERCOSUR concluyó las negociaciones con Colombia, Ecuador y Venezuela, todos ellos miembros de la CAN para concretar una zona de libre comercio en América del Sur. Esta noticia, pese a que la desgravación se acordó a plazos de 10 años, se anunció como la constitución de un polo político para negociar con el ALCA.

- A fines de abril de 2004, dos días después de que EEUU hiciera un gesto fuerte para reavivar la negociación hemisférica, el MERCOSUR y la UE anunciaron su voluntad de cerrar un acuerdo comercial. Sin embargo, ya para octubre del mismo año se había trabado la negociación en el mismo punto que con el ALCA.<sup>37</sup> Es por ello posible conjeturar que fue un anuncio destinado a presionar las negociaciones del ALCA.
- En julio de 2004 el MERCOSUR anunció la eventual duplicación de su peso comercial con la próxima incorporación de Venezuela como Estado asociado y México como “país observador” a la espera de la futura suscripción de un acuerdo de libre comercio. De conformarse ese nuevo bloque su PBI aproximado sería de 1.383.918 millones de dólares; las exportaciones de 309.111 millones y sumaría 388,6 millones de habitantes. La cuestión se planteó en plena discusión interna entre Argentina y Brasil por la producción de la “línea blanca”, discusión que significó un fuerte retroceso en el nivel de integración.
- En plena cumbre Asia-Pacífico y ante el fracaso de las negociaciones MERCOSUR-UE, EEUU culpa al MERCOSUR de diluir el ALCA, retomando así agresivamente las negociaciones. Menos de un mes después, el 6 de diciembre de 2004, se firma el Acta Fundacional de la CSN, anunciada como un nuevo estadio en el proceso de integración continental, como conjunción de la CAN, Chile, Guyana, el MERCOSUR y Surinam. Sin embargo, teniendo en cuenta que los resultados económicos sólo se verán plenamente a mediano plazo –requerirá al menos 20 años– y que el bloque del MERCOSUR debió otorgar mayores concesiones

37 En realidad, las exigencias europeas introducían un punto conflictivo que no existía con el ALCA: las denominaciones de origen, no sólo para vinos y bebidas espirituosas sino para otros tipos de productos, como los quesos.

para lograr el Acuerdo, se puede deducir que lo convenido fue una respuesta defensiva a los ataques de EEUU.

- Pese a que el 17 de diciembre de 2004 se formaliza el pedido de Venezuela y Ecuador para incorporarse como socios, al que se le suma el pedido de Colombia para una futura incorporación, a 14 años de la suscripción del Tratado de Asunción, el MERCOSUR se encuentra con dificultades internas y ausencias de políticas que profundicen el marco institucional.
- El 19 y 20 de junio de 2005 se celebraba una nueva Cumbre Presidencial del MERCOSUR, y tan sólo 9 días más tarde, el Congreso de los EEUU aprobaba el acuerdo del CAFTA que prevé la eliminación gradual de aranceles para el 80% de los productos.
- En el mes de noviembre de 2005, mes durante el cual se desarrolló la IV Cumbre de las Américas, cuando la mención del ALCA era uno de los temas claves de debate y discusión, la incorporación de Venezuela al MERCOSUR, era, por otro lado, otro de los temas principales de debate.

Como podremos ver en el Gráfico siguiente, tomando sólo cuatro de los ítem arriba detallados, puede observarse que entre un acontecimiento del ALCA y otro del MERCOSUR, no han transcurrido más de treinta días del calendario.



# Gráfico N° 1. Agenda Comparada del MERCOSUR y el ALCA

	Enero de 2003	Febrero de 2003	Abril de 2004	Noviembre de 2004
31 días	1.	16.	1.	18.
	2.	17. <i>Se inician los debates en torno a las propuestas arancelarias del ALCA.</i>	2.	19. <i>Estados Unidos lidera la Cumbre Asia Pacífico.</i>
	3.	18.	3.	20.
	4.	19.	4.	21.
	5.	20.	5.	22.
	6.	21.	6.	23.
	7.	22.	7.	24.
	8.	23.	8.	25.
	9.	24.	9.	26.
	10.	25.	10.	27.
	11.	26.	11.	28.
	12. <i>Estados Unidos inicia negociaciones comerciales con los Estados de América Central.</i>	27.	12.	29.
	13. <i>Argentina y Brasil se reúnen para "reanimar" el MERCOSUR.</i>	28.	13.	30.
	14.	29.	14.	Diciembre de 2004
	15.	Marzo de 2003	15.	1.
	16.	1.	16.	2.
	17.	2.	17.	3.
	18.	3.	18.	4.
	19.	4.	19.	5.
	20.	5. <i>El MERCOSUR presente a la Unión Europea su propuesta de rebajas arancelarias.</i>	20.	6. <i>Acta fundacional de la Comunidad Sudamericana de Naciones.</i>
	21.	6.	21.	7.
	22.	7.	22.	8.
	23.	8.	23.	9.
	24.	9.	24.	10.
	25.	10.	25.	11.
	26.	11.	26.	12.
	27.	12.	27.	13.
	28.	13.	28. <i>Estados Unidos hace un fuerte gesto para reavivar las negociaciones hemisféricas.</i>	14.
	29.	14.	29.	15.
	30.	15.	30. <i>El MERCOSUR y la Unión Europea anuncian su voluntad de cerrar un acuerdo comercial.</i>	16.
	31.	16.	Mayo de 2004	17.

Fuente: Elaboración propia

Con ello puede sostenerse nuestra afirmación inicial: *los procesos de fortalecimiento del MERCOSUR están vinculados con las negociaciones del ALCA.*



## El comercio como factor de fortalecimiento del MERCOSUR

Antes de continuar es necesario preguntarse si existen prejuicios que condicionan este proceso. O formulada la pregunta desde otro ángulo si existen consignas que condicionen la decisión de profundizar el MERCOSUR o rechazar el ALCA.

Para responder a estos interrogantes, y haciendo uso de las herramientas que nos ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones –TIC- hemos seleccionado todas las noticias que se han publicado en el diario Clarín durante los años 2003, 2004 al 9 de diciembre de 2005, que contuvieran las palabras “MERCOSUR” y “ALCA” en la misma nota. Así, se creó una base de datos de más de 127.000 palabras en más de 338 páginas de noticias. Se seleccionó un medio de prensa gráfica por ser formador de opinión y a ese periódico en particular por ser el de mayor tirada en la prensa argentina.<sup>38</sup>

En primer lugar, de los datos recabados es necesario destacar que el interés por la relación ALCA-MERCOSUR ha decrecido con el tiempo. Mientras en 2003 se publicaron notas con un total de 64.649 palabras, en 2004 se publicaron menos de la mitad de notas, acumulando 29.045 palabras. En los primeros once meses del 2005, sólo se publicaron 33.315 palabras, un número exiguo si tenemos en cuenta la realización de la IV Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata, donde la discusión del ALCA fue uno de los temas más relevantes.<sup>39</sup>

A los efectos de dar respuesta a nuestros interrogantes, se identificaron cuatro palabras con sentido negativo y cuatro con positivo. Se rastreó cuántas veces aparecía cada una de ellas y sus raíces en todas la base de datos.

Entre las palabras negativas identificamos las siguientes:

- peligro,
- obstáculo,
- dificultad,
- problema.

38 Según el Instituto Verificador de Circulaciones, *Clarín* tuvo en 2004 una tirada promedio de 411.696 ejemplares.

39 En los cinco primeros meses del año 2005, sólo se habían publicado 8.084 palabras, con lo que de haber seguido esa tendencia y sin la Cumbre de Mar del Plata, sólo se hubieran publicado la mitad en relación con el año anterior.

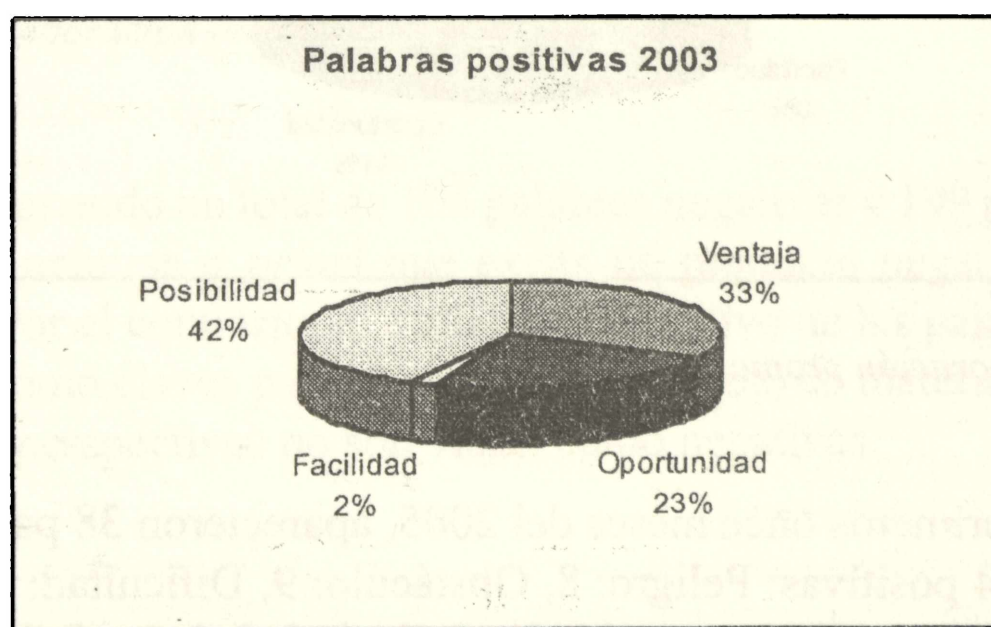
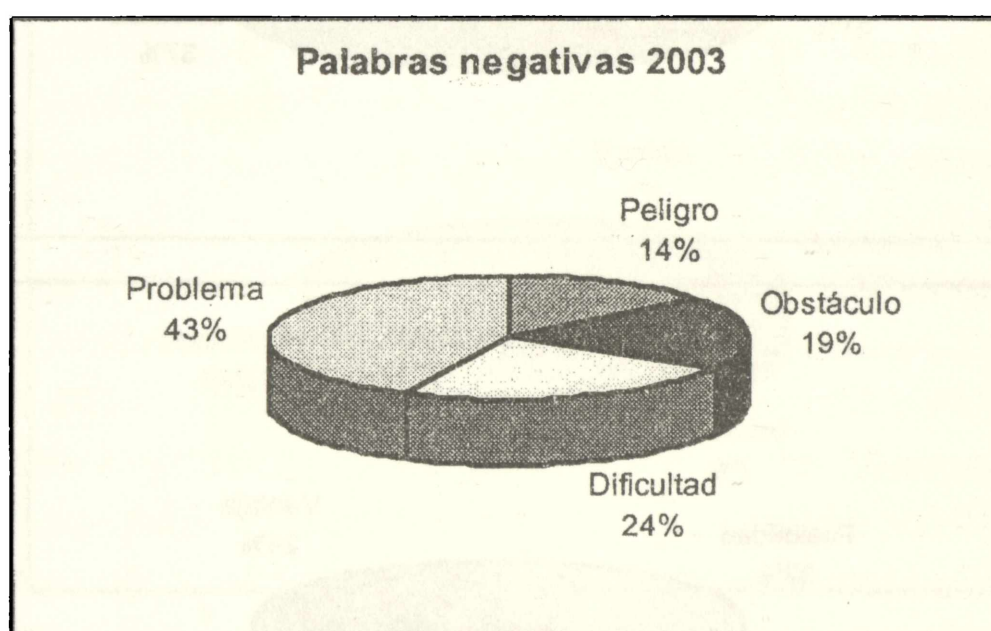
Entre las palabras positivas identificamos estas otras:

- ventaja,
- oportunidad,
- facilidad,
- posibilidad.

Si bien en el ámbito sudamericano parece existir una corriente de opinión dominante contraria al ALCA, los datos que obtuvimos demuestran, sin embargo, que dicha corriente no es tan relevante.

Durante 2003, aparecieron sólo 93 palabras negativas y un total de 83 palabras positivas: Peligro: 13; Obstáculo: 18; Dificultad: 22; Problema: 40, y Ventaja: 27, Oportunidad: 19, Facilidad: 2, Posibilidad: 35.

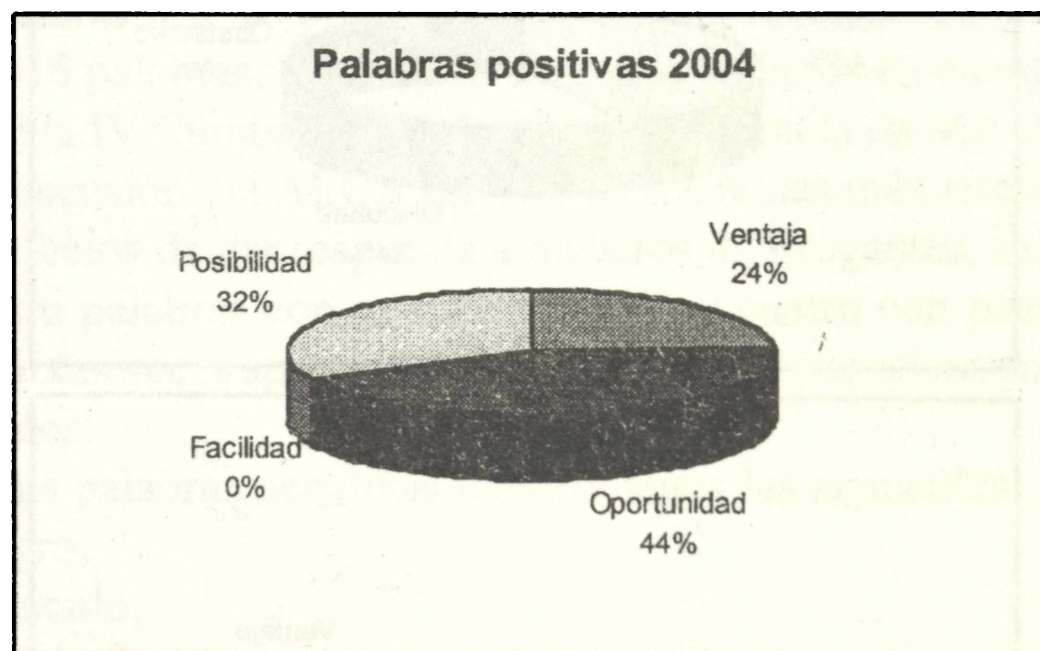
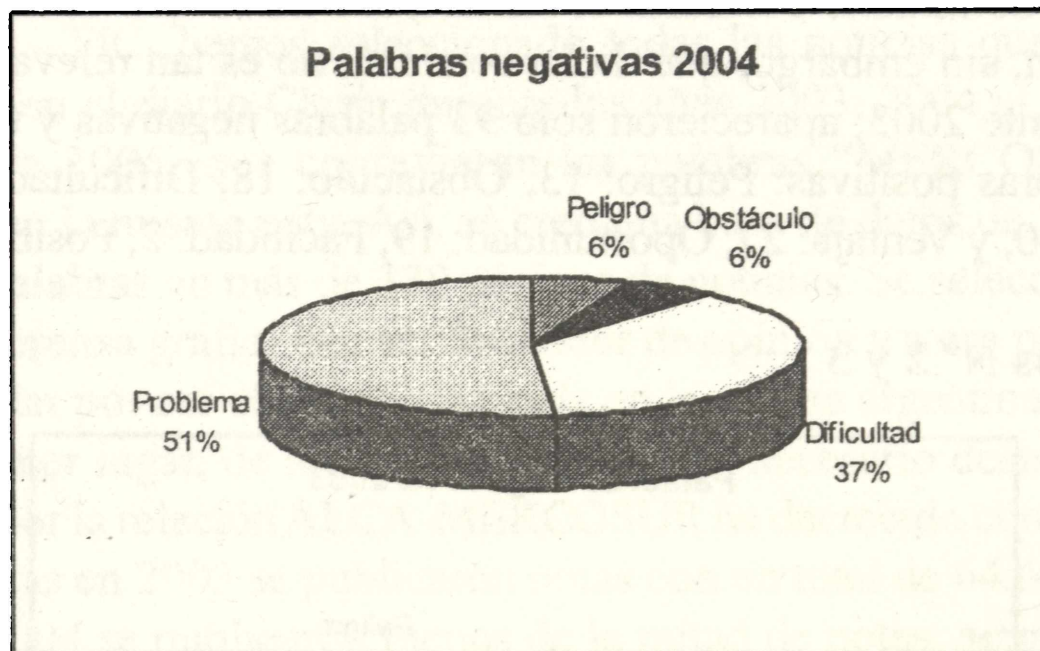
### Gráficos N° 2 y 3



*Fuente: Elaboración propia*

En 2004, por el contrario, aparecieron 35 palabras negativas contra 62 positivas: Peligro: 2; Obstáculo: 2; Dificultad: 13; Problema: 18, y Ventaja: 15, Oportunidad: 27; Facilidad: 0; Posibilidad: 20.

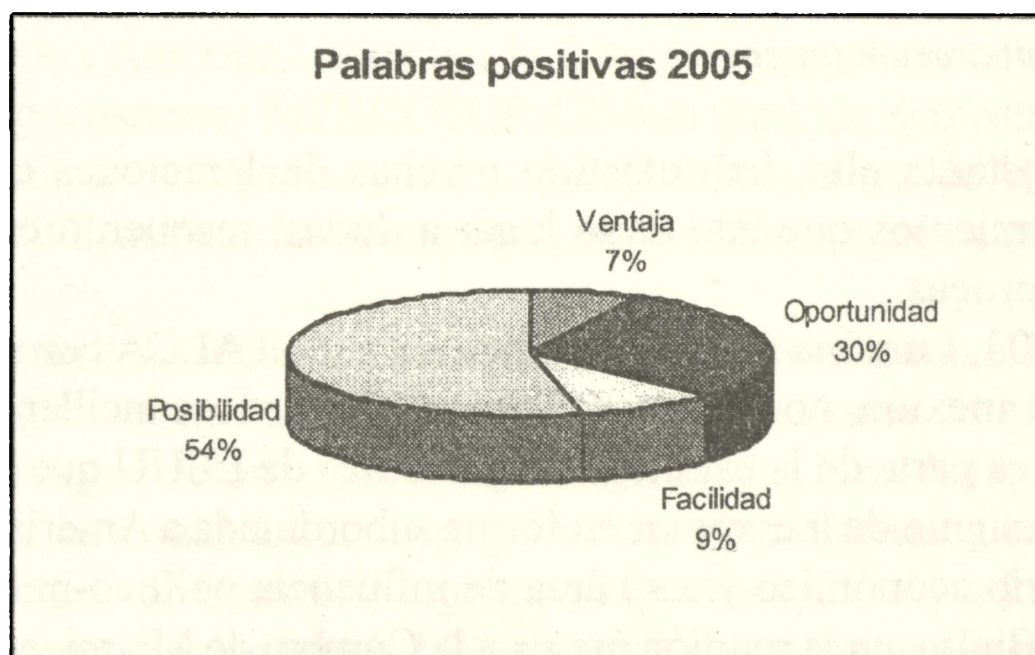
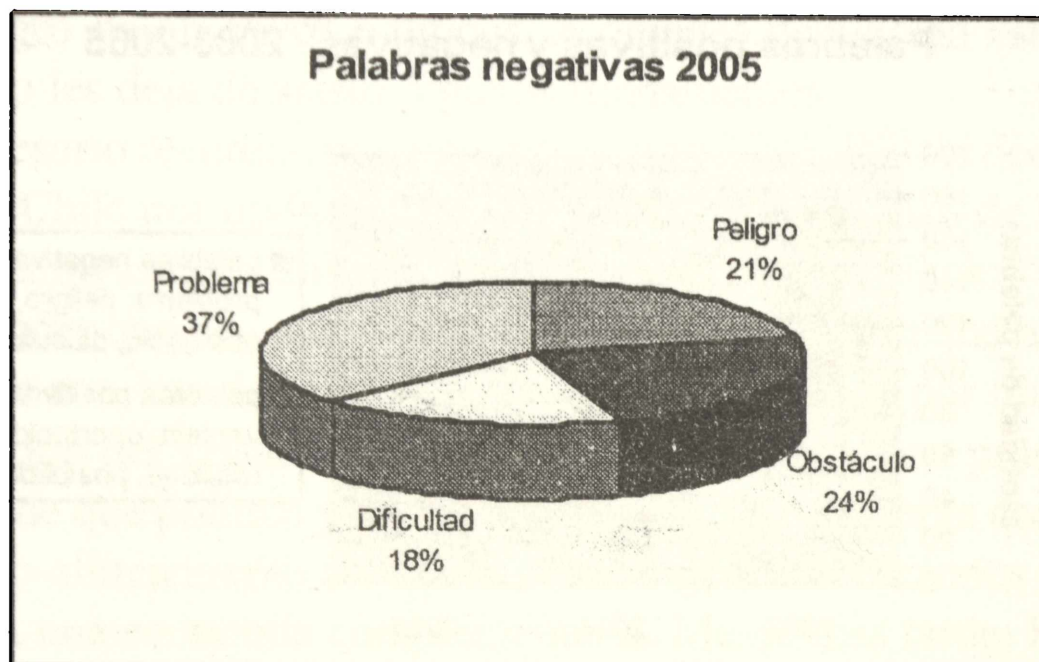
### Gráficos N° 4 y 5



*Fuente: Elaboración propia*

En los primeros once meses del 2005, aparecieron 38 palabras negativas y 54 positivas: Peligro: 8, Obstáculo: 9, Dificultad: 7, Problema: 14, y Ventaja: 4, Oportunidad: 16, Facilidad: 5, Posibilidad: 29.

## Gráficos N° 6 y 7

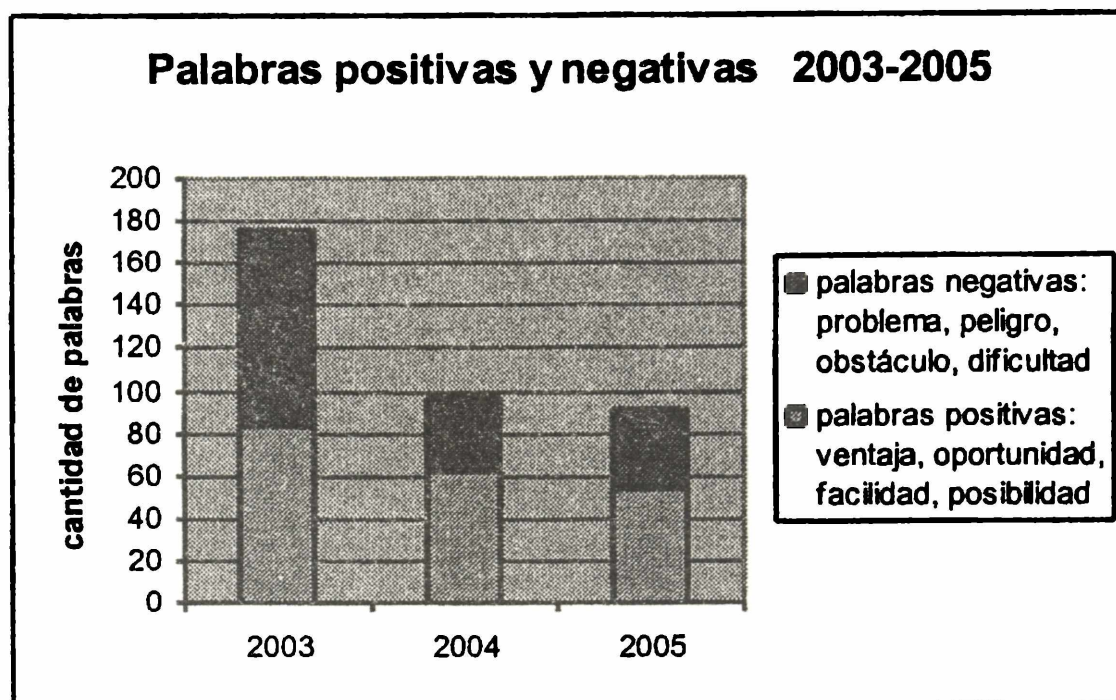


*Fuente: Elaboración propia*

Así sumando un total de 166 palabras negativas y 199 positivas, no puede concluirse *a priori* que exista un prejuicio negativo sobre el ALCA. Por el contrario, el análisis cuantitativo de las palabras identificadas como claves para el análisis revela que, en materia de integración, las perspectivas no son vistas como negativas.



## Gráfico N° 8



Fuente: *Elaboración propia*

No obstante ello, han existido muchas declaraciones cruzadas y comportamientos que han dado lugar a dudas, resquemores y sospechas recíprocas.

En 2003, Luiz Inacio Lula da Silva definió al ALCA como una propuesta de anexión, no de integración. Según el vicescanciller brasileño, el ALCA es parte de la estrategia hegemónica de EEUU que busca realizar su designio de incorporar en forma subordinada a América Latina a su territorio económico y a su área de influencia político-militar. El ex canciller Bielsa, en la reunión previa a la Cumbre de Miami, explicó que en Argentina el ALCA no era popular. Muchos mensajes contrarios también fueron hechos por el presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, que declaró que “con subsidios no hay ALCA, porque libre comercio significa libre comercio”, devolviendo las críticas de Zoellick acerca de que el MERCOSUR había frustrado el ALCA. Más duras fueron las críticas vertidas por el ex presidente de Argentina, Raúl Alfonsín, y por el sociólogo Helio Jaguaribe, quien en varios artículos y columnas denostó fuertemente la estrategia imperialista del ALCA.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> “Uno de nuestros peligros es la burguesía consular”, *Clarín*, 18 de mayo de 2003; “El futuro de la región, en la visión de un renombrado pensador”, *Clarín*, 22 de noviembre de 2004.



Se ha denunciado también que EEUU ha obligado a los países a extremar alineamientos y la relación comercial se usa como instrumento para el logro de objetivos políticos. A quienes denuncian este tipo de presión, no les deja de asistir algunos fundamentos.

Es necesario recordar, por ejemplo, que en 2003, EEUU decidió “penalizar” a Chile por oponerse en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a la invasión a Irak. En palabras de Robert Zoellick: “Chile debería entender que hay una preocupación por la posición que ha tomado en relación con Estados Unidos”, dejando en *stand-by* por unos meses la suscripción del Tratado de Libre Comercio. Ello es una prueba cabal del hecho de que política y economía están verdaderamente conectadas, y que el no-alineamiento automático podía generar sanciones muy graves para una economía complementaria. Meses más tarde, EEUU en plena campaña contra el terrorismo, decidió endurecer su política económica contra América Latina por la falta de acompañamiento.

Las negociaciones MERCOSUR-UE son también demostrativas de la existencia de una preferencia no justificada a la luz de los datos a favor de la UE, aunque las situaciones sean análogas a las existentes con EEUU.

Así, en abril de 2004, en pleno proceso de discusión con el ALCA, el MERCOSUR retomaba formalmente las negociaciones con la UE. El proceso de negociación se pactó en dos etapas, una inmediata; otra, condicionada a los resultados de las negociaciones multilaterales de la OMC.

El secretario de Comercio argentino afirmaba que “el grado de avances de esta negociación con la UE es mayor al que existe con el ALCA” y el presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR señaló lo mismo. Pocos días después, el Canciller argentino se encargó de recordar que Europa es el principal socio comercial y afirmó que la asociación birregional MERCOSUR-UE se destaca por su integralidad “dado que busca no sólo conformar una zona de libre comercio, sino también profundizar y revitalizar el diálogo político entre ambas regiones e intensificar cualitativamente la cooperación”.<sup>41</sup>

Sin embargo, las trabas en las negociaciones eran las mismas que con el ALCA. Europa sólo ofrecía ampliar los cupos para el ingreso de

41 “Mercosur-Unión Europea: asociación que avanza”, *Clarín*, 25 de marzo de 2003.

carne vacuna, pollos, arroz, trigo, bananas, ajo y maíz, entre otros productos. Sólo ofrecía bajar ya sus aranceles a la mitad o ir reduciéndolos gradualmente hasta llegar a cero en diez años. Al igual que los estadounidenses, los europeos reclamaban tres temas cruciales: las compras gubernamentales, las inversiones y la apertura a los servicios, fundamentalmente, los financieros y las telecomunicaciones. Más aún, no se explica esta preferencia por Europa cuando frente a los 20.000 millones de dólares anuales en subsidios que aplica EEUU, la Unión Europea aplica 60.000 millones de dólares.<sup>42</sup>

Ni la UE ni el MERCOSUR hicieron ningún movimiento para abrir los productos considerados “sensibles”, y por ello, por ahora, ese acuerdo, también fracasó.

Antes de la reunión celebrada en Iguazú para festejar los 20 años de los pactos firmados por los ex presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney que fueron los antecedentes de la creación del MERCOSUR, la sensación era que el proyecto se encontraba en terapia intensiva. El ALCA se había constituido en un *challenge* o desafío para repensar la continuidad: si bien los países del MERCOSUR mantuvieron una posición común, las diferencias afloraron porque Uruguay simpatiza con un Tratado de Libre Comercio con EEUU y Paraguay avanzó en significativos acuerdos militares con el país del Norte sin consultar al resto de los socios, en un tema tan trascendental. El MERCOSUR no parece actuar como bloque y todavía no se ha encontrado un interés compartido.

Sin embargo, luego de la Cumbre de Iguazú, la Declaración expresó la firme voluntad política de acelerar el proceso de integración y se decidió crear una Comisión Mixta de alto nivel con la finalidad de impulsar la integración en diversos campos y se firmaron 24 acuerdos de cooperación.

La incorporación de Venezuela plantea otro dilema para el MERCOSUR. La fuerte personalidad de su presidente Hugo Chávez, sus acusaciones directas contra la Casa Blanca por desestabilizar su gobierno y su marcada prédica de la unidad sudamericana rescatando la figura de Simón

42 La UE tiene un arancel promedio de 4% para los bienes industriales y de 17% para los agrícolas, con picos superiores al 100% en rubros como carnes, lácteos, hortalizas y frutas.

Bolívar contrasta con el hecho, poco señalado, que Venezuela, a través de la compra de bonos argentinos, se está convirtiendo en el garante financiero de la Argentina. Ese sostén económico es esencial para la estabilidad no sólo económica de la región sino también política y social.

Ahora bien, el dilema radica en cómo se compatibiliza el fortalecimiento interno del MERCOSUR con la expansión sudamericana, por qué ese MERCOSUR pese a su voluntad no logra profundizar su esquema de integración, sobre todo, por qué no logra encontrar una visión de futuro común que permita superar las crisis que constantemente debe afrontar.

## Reflexiones finales

La idea del MERCOSUR de negociar un ALCA *light* le ha resultado contraproducente. Por ser el MERCOSUR el esquema que tiene una agenda comercial más conflictiva con EEUU, el ALCA *light* le permitió a aquél evitar la negociación con el MERCOSUR, a la vez que puede aislarlo comercialmente en el hemisferio.

Es cierto que una política firme del MERCOSUR ha bloqueado los avances de las pretensiones de EEUU. El ALCA no ha avanzado mucho, pero a decir verdad, tampoco lo ha hecho el MERCOSUR.

Al ALCA se lo acepta no por bueno sino por inevitable. Es en este marco que algunos se preguntan si la iniciativa de constituir una Comunidad Sudamericana de Naciones, era necesaria. Esto es, si no era mejor construir primero un bloque más sólido para luego proyectarse en la región.

Es claro que el MERCOSUR merece ser replanteado. La política de relanzamiento reconocía la necesidad de estar integrados para enfrentar los problemas de los mercados internacionales, pero ese tipo de posicionamiento podría ser un arma de doble filo: sin crisis no hay interés, esto es, el interés del relanzamiento es una necesidad exógena y no surge como una necesidad producto de una decisión adoptada en el marco de una evolución natural y consciente.

Las quejas del Presidente de Paraguay, en cuanto a que es necesario superar las asimetrías dentro del MERCOSUR, quejas formuladas en forma previa a la XXIX Cumbre de presidentes del MERCOSUR, que

incorporara a Venezuela como miembro, son significativas: es necesario fortalecer también el MERCOSUR hacia dentro.<sup>43</sup>

Creemos haber señalado cómo las políticas de fortalecimiento, profundización y expansión están ligadas a las negociaciones del ALCA. No es que no haga falta un MERCOSUR fuerte y ampliado para negociar con EEUU su ingreso al ALCA. Pero hay en ello una confusión de objetivos, medios y resultados.

Ciertamente el vacío de instituciones políticas recurrentemente pone en duda y en riesgo la viabilidad del MERCOSUR. También es cierto que es necesario que el MERCOSUR cuente con instancias de coordinación macroeconómicas, monetarias y fiscales para aumentar su capacidad negociadora.

Pero perdemos el foco si no advertimos que el centro, el objetivo, debe ser el bienestar, la educación y la cultura de los pueblos, el respeto de los derechos humanos y la coexistencia democrática. El comercio es una condición necesaria pero no es una condición suficiente.

Entendemos que la educación, la cultura y la democracia son claves para alcanzar un desarrollo maduro. Si utilizando el mismo procedimiento que ya utilizamos para identificar palabras clave, notamos que esas palabras aparecen sólo 58 veces en el año 2003 contra las 710 veces que aparece la palabra comercio y economía, podremos advertir por qué tenemos hoy un MERCOSUR debilitado.

Esta falta de madurez interna, en cuanto a la necesidad de una evolución natural, puede ser una clave para entender por qué pese a todos esfuerzos no alcanzamos nunca ese deseo.

Es indudable que la integración regional cumplió con alguno de los objetivos propuestos en sus inicios: propagar y consolidar la democracia y la vigencia de los derechos humanos en toda la región. Y también ha sido fuente de importantes logros en la política exterior para abrir mercados y para defendernos, más eficazmente, en un sistema internacional altamente competitivo. Hoy el MERCOSUR impulsa negociaciones comerciales con México, India, Sudáfrica, Egipto y Marruecos y ha permitido sostener nuestras posiciones cuando se presentaban esque-

43 Dichas quejas están también relacionadas con la estrategia de seducción de EEUU para que Paraguay firme un tratado de libre comercio, estrategia que ya ha logrado la polémica instalación de las bases militares estadounidenses.

mas comerciales asimétricos, como los propuestos en el ALCA en las negociaciones con la Unión Europea.

Necesitamos un MERCOSUR que no sea sólo arancelario, sino un bloque mucho más cultural en la defensa de la identidad de los pueblos, que se ha ido deteriorando por el proceso de transculturación. Ser el continente más democrático es un logro, ser el continente con mayor desigualdad es un desafío a superar. Tal como la integración se constituyó en un mutuo sostén para las democracias incipientes, la integración de mañana debe atender a estas necesidades.

Se puede sostener que la inexistencia de un basamento institucional y cultural firme en el proceso de integración, deriva en que los avances y retrocesos sean sólo consecuencia de la voluntad política de las máximas autoridades nacionales. Por ello también necesitamos un MERCOSUR mucho más político, donde la sociedad civil puede ser sujeto político activo del cambio.

En un mundo globalizado, los Estados “periféricos” deben encontrar en la integración un camino para compartir y afrontar las vicisitudes con más fortaleza. Y si bien se ha demostrado que es más difícil dar comienzo que conservar un régimen internacional, atento al estancamiento de los procesos de integración locales, es necesario actuar prontamente y con diligencia.

Debemos reconstruir la idea del MERCOSUR con un trasfondo cultural unificador fuerte. Y el comercio..., vendrá por añadidura.



## CAPÍTULO V

# MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL MERCOSUR Y EN EL ALCA\*

### **La problemática a analizar**

El desarrollo simultáneo del MERCOSUR y de las negociaciones del ALCA, plantea el cuestionamiento acerca de la incidencia mutua de ambos procesos. Es que las controversias que pudieran surgir entre dos o más Estados respecto de una misma materia, podrían resolverse conforme sistemas definidos en más de un acuerdo.

Esta “doble membresía” (Amzel-Ginzburg, 2005:20) posibilita que pueda recurrirse a distintos foros de los diferentes procesos de asociación de Estados. No obstante, cabe advertir, que dichos procesos poseen objetivos disímiles, pues tanto pueden perseguir sólo la liberalización del comercio como exceder la cooperación comercial.

Por una parte el Mercado Común del Sur ha emprendido una etapa de consolidación y profundización institucional a la par que, por otra, el ALCA—no obstante encontrarse suspendidas sus negociaciones— ha alcanzado un proyecto de estructura jurídica.

Atento a que los Estados Parte del MERCOSUR integrarían la zona hemisférica como bloque o individualmente, cabe el interrogante acerca de cómo han de coexistir ambos sistemas jurídico-institucionales. Nos preguntamos si el sistema que pudiera definirse en el marco del ALCA ha de condicionar al ya en vigor del MERCOSUR.

A los fines de analizar esta problemática, se ha tomado como punto de partida para el análisis comparativo, los mecanismos de solución de

*\* La autoría de este capítulo corresponde a Rita Marcela Gajate.*

controversias definidos en el Protocolo de Olivos y su reglamentación, como así también el Tercer Borrador del ALCA.

Partiendo de la hipótesis de que la adopción de un mecanismo de Solución de Controversias para el ALCA condicionaría el adoptado para el MERCOSUR se han comparado ambos a fin de identificar, a través de diferentes particularidades de los mismos, su compatibilidad o incompatibilidad.

Asimismo, y atendiendo a la dinámica de ambos procesos, se han analizado los cambios jurídico-institucionales operados en cada uno de ellos, hasta su configuración actual.

No hemos encontrado antecedentes directos de investigaciones sobre esta particular problemática. El tratamiento de la articulación entre sendos sistemas jurídicos se encuentra ausente en investigaciones relevantes relacionadas como la del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia del año 2003, que sólo analiza el avance de las negociaciones en materia de Solución de Controversias junto al resto de los temas objeto de los Comités Negociadores del ALCA.

La tesis de Maestría de Clara Amzel-Ginzburg “La Elección de Foro en los sistemas de solución de controversias. Perspectiva latinoamericana en la negociación continental”, desarrollada en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, durante los años 2003–2004, será tomada como un valioso antecedente de la presente, no obstante aclarar que dicha tesis se centra únicamente en este puntual aspecto del sistema de Solución de Controversias sin analizar la condicionalidad que podría representar al sistema del MERCOSUR.

Sin lugar a dudas la articulación entre proyectos tan diferentes como lo son las negociaciones del ALCA y el avance del MERCOSUR ponen al desnudo sus falencias al respecto. Dichas adolescencias y debilidades institucionales, la aplicación de instrumentos inadecuados para las negociaciones, las diferencias entre quienes negocian y la complejidad del contenido de la agenda interna y externa del MERCOSUR, colocan al bloque ante el desafío de enfrentar al ALCA con una postura definida. Precisamente es el enfrentamiento de las negociaciones hemisféricas el que ha puesto al descubierto estas falencias, siendo su resolución la que posibilitaría la consolidación y profundización de la iniciativa subregional.



Todo proceso de integración, más allá de sus cuestiones estrictamente comerciales requiere la capacidad de prever y resolver problemas desde una óptica común. La resolución de los conflictos que se planteen implica la adopción de nuevos caminos hacia la complementariedad y la superación de las naturales rivalidades.

La eficaz solución de controversias contribuye a desdibujar el sentimiento de competencia y afianza la credibilidad del propio sistema (Rozenwurcel, 2004). Intentando no caer en utilizar como parámetro de evaluación institucional al que muestra la hoy Unión Europea, el ejercicio de la presión entre iguales –peer pressure– contribuye a mejorar las instituciones del bloque en especial su mecanismo de solución de controversias. Francia y Alemania lo han demostrado luego del entendimiento de Niza al converger buscando acuerdos políticos que garantizaran cohesión.

Es que una de las principales causas de ruptura de la confianza entre socios es la adopción de medidas unilaterales que afectan directamente los acuerdos recíprocos. En el MERCOSUR esta causal es evidente y puede advertirse en los reclamos presentados en cada uno de los once laudos de los Tribunales Ad Hoc.

En el descripto contexto si los países mercosureños deciden continuar con las negociaciones del ALCA en forma conjunta deberán incluir –entre otros objetivos– la creación de un entorno basado en reglas y mecanismos transparentes y equitativos para la solución de controversias.

Es que hay una estricta relación entre seguridad jurídica, mecanismos de solución de controversias e inversiones, conforme ya hemos concluido en una anterior investigación.<sup>44</sup> Del mismo modo se ha señalado con relación al futuro del ALCA (Justo, 1998).

La presencia simultánea de dos sistemas de resolución de conflictos cuestiona justamente el afianzamiento de la seguridad jurídica. Ya en una primera impresión del planteo surgen interrogantes sobre competencia, jurisdicción, materias, procedimientos, validez de las resoluciones,

44 Esta investigación reveló que la seguridad jurídica es considerada como el factor que incide con mayor fuerza condicionante en los flujos de inversión –42% del total de los encuestados–. El 56% de los empresarios, el 24% de los sindicalistas y el 55% de las cooperativas así lo indicó. Gajate, Rita, “Funcionalidad Jurídico-Institucional del MERCOSUR”, en *Los actores empresariales argentinos frente al MERCOSUR*, Mellado, Noemí (coord.). La Plata, Edulp, 2006.

cumplimiento y tantos otros relacionados a la aplicación concreta del derecho de los sistemas a los hechos conflictivos.

Creemos que así como en materia de acuerdos predomina en el ALCA el criterio de *single undertaking* –lograr un acuerdo único y comprensivo de todo lo acordado y que entre en vigencia simultáneamente– (Bouzas, 2001); en materia de solución de controversias debería plantearse una idea similar. La duplicación de sistemas no contribuye *prima facie* a crear confianza en hallar soluciones equitativas y en sentidos congruentes ante conflictos del mismo tipo. Asimismo, esta duplicación atenta contra la reciprocidad y la transparencia como principios básicos para dirimir conflictos.

## **Fortalecimiento Institucional en el MERCOSUR**

El Fortalecimiento Institucional en el MERCOSUR se inicia con su relanzamiento en el año 2000 –Declaración conjunta de los Presidentes, 30/06/00–. Se confirma con la firma del Protocolo de Olivos y con las Decisiones 1 /02 y 16/02 del Consejo Mercado Común. Se ha profundizado a partir de las Decisiones 11/03, 15/03 y 37/03 como asimismo en el Acuerdo Interinstitucional firmado el 6/10/03 que expresa “Resulta necesario avanzar en el Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR respecto a la voluntad de los Estados Parte de adaptar esa estructura a las distintas etapas por las que atraviesa el proceso de integración”, así lo ha manifestado el Consejo Mercado Común.

El año 2004 marca un decidido avance en este sentido. Las Decisiones del Consejo Mercado Común: 18/04 –Participación de los Estados Asociados–, 21/04 –Institucionalización del Diálogo Político con la CAN–, 23/04 –considerando las Urgencias para el Sistema de Solución de Controversias–, 28/04 –profundizando el status de Asociado–, 30/04 –Reglas Modelo sobre Solución de Controversias– y la 40/04 –Parlamento– por citar sólo algunas; estas revelan la voluntad de perfeccionar un MERCOSUR que no se estanca al respecto.

El proceso descrito se completa con el establecimiento de la sede del Tribunal Permanente de Revisión en Asunción del Paraguay –CMC/ 1/05– y con la creación del Fondo para la Convergencia Estructural y el Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR –CMC/

18/05–. En el mismo sentido fueron dictadas las Decisiones 2/05, 6/05 y 11/05.

En la XXIX Reunión del Consejo del Mercado Común –diciembre 2005– se avanza en el re-diseño de su estructura jurídico-institucional. Se aprobaron Decisiones relacionadas al fortalecimiento institucional: Dec. 21/05 –Reforma Institucional del MERCOSUR–, 23/05 –Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR–, 24/05 –Reglamento del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR–, 26/05 –Procedimiento Especial para la Solución de Controversias de las Reuniones de Ministros–, 28/05 –Reglamentación del Art. 20 del Tratado de Asunción– y 30/05 –Reglas de Procedimiento del Tribunal Permanente de Revisión–.

Estas Decisiones implementan y reglamentan aspectos ya definidos en anteriores reuniones del Consejo Mercado Común. Pero la CMC/23/05 sorprende con la aprobación de la implementación gradual de un Parlamento para el MERCOSUR. A partir del año 2007 y hasta el 2014 se cumplimentarán pasos definidos para concretar su instauración definitiva.<sup>45</sup>

El Protocolo especifica que el Parlamento “tiene el propósito de consolidar la integración latinoamericana mediante la profundización y

45 La cámara legislativa regional comenzará a funcionar antes del 31 de diciembre de 2006. Habrá dos etapas de transición y durante la primera, del 31 de diciembre del 2006 hasta el 31 de diciembre de 2010, el Parlamento sesionará de forma paritaria. Cada país elegirá 18 diputados de entre legisladores de cada Legislativo nacional, según el criterio que cada Estado disponga. A partir del 1 de enero del 2011 se conformará el Parlamento con un criterio de representatividad proporcional y tendrá que ser decidido por el Consejo Mercado Común antes de que acabe el 2007. Asimismo, los Parlamentos nacionales tendrán que haber convocado elecciones al Parlamento del MERCOSUR por sufragio directo, universal y secreto antes de que acabe la primera etapa de transición, el 31 de diciembre del 2010. La primera elección simultánea en todo el territorio del bloque tendrá que realizarse durante el año 2014.

La jornada de la elección al Parlamento del MERCOSUR pasará a llamarse “Día del MERCOSUR Ciudadano”. Los parlamentarios tendrán un mandato común de cuatro años contados a partir de la fecha de asunción en el cargo y podrán ser reelegidos. El Protocolo establece que, durante el primer periodo, el presupuesto para financiar la Cámara Legislativa sea compartido en forma paritaria por los cuatro países y en el segundo tramo se abonará en forma proporcional en función del Producto Interno Bruto de cada país. (Disponible en [www.terra.com.ar](http://www.terra.com.ar) Terra/EFE 7/12/05).

ampliación del MERCOSUR”. No obstante el haberse celebrado la toma de esta decisión, se suscitan nuevos interrogantes y problemáticas que el MERCOSUR deberá responder y sortear a fin de llevar adelante este proyecto (Farinella, 2005).

El conjunto de normas referenciadas junto a otras expresiones actuales de organismos<sup>46</sup> y reuniones<sup>47</sup> del MERCOSUR confirman la dirección de las decisiones del órgano de conducción de este proceso de integración. Por todo lo dicho el MERCOSUR enfrenta un nuevo período de crecimiento y profundización en donde se juega la funcionalidad de su arquitectura jurídico-institucional y la efectividad de los instrumentos escogidos para concretar el Mercado Común.

Los funcionarios conductores del proceso de integración mercosureño<sup>48</sup> han visto en el desarrollo del “Fortalecimiento Institucional” un camino hacia la profundización del MERCOSUR. No obstante entendemos que la multiplicación de los órganos creados no conduce de por sí a un más profundo grado de integración.

Desde el inicio del proceso la configuración institucional del bloque ha sido objeto de debate. “El cuadro de baja interdependencia inicial y de concentración del poder relativo en sólo dos de los socios se reflejaba en bajas demandas de institucionalización, especialmente en cuanto a la dotación de órganos comunes independientes de las instrucciones nacionales” (Peña, 1997). Al pasar de los años, las falencias institucionales han sido señaladas reiteradamente en cuanto al carácter intergubernamental de su estructura orgánica, deficiencias en la representatividad

46 Comisión Parlamentaria Conjunta. “Encuentro de Parlamentarios”. Montevideo, 25 y 26/9/03.

47 I Encuentro de Presidentes de Cortes Supremas de los Estados Parte del MERCOSUR. Montevideo, 16 y 17 de octubre de 2003.

48 Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR. Puntos 14 y 15. Los presidentes de los Estados Parte “recibieron con satisfacción la aprobación por el CMC del Proyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR y felicitaron a la CPC por el impulso dado a las tareas previstas [...]”. “Reiteraron su convicción de que la conformación de un Parlamento del MERCOSUR elegido por sufragio universal, directo y secreto de la ciudadanía, contribuirá a profundizar el proceso de integración, contemplando las necesidades de sus habitantes y consolidará la institucionalidad democrática y la seguridad jurídica en la región integrada”.

(Grandi-Bizzózero, 1997 y 1998), ausencia de seguridad jurídica (AA.VV., 2003), ausencia de instancias técnicas independientes, insuficiencia en el mecanismo de votación de los órganos (Peña, 2002 y Rozenberg-Pena, 2005), como así también en la aprobación e implementación de las normas MERCOSUR (Perotti-Ventura, 2004) y otras relacionadas al Sistema de Solución de Controversias que se analizarán seguidamente. Por ello afirmamos que el afianzamiento institucional del MERCOSUR es aún –y pese a los esfuerzos realizados– una asignatura pendiente en tanto y en cuanto se pretenda con ella construir una instancia de profundización del grado de integración.

Asimismo se ha visto en la consolidación y profundización del MERCOSUR un supuesto indispensable y previo para la negociación con el ALCA (Bernal-Meza, 1999; Lavopa, 2000). Al respecto el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso ha dicho “Si se concreta el ALCA deberá ser a partir y no a pesar de esquemas como el MERCOSUR que proporcionan los únicos elementos de construcción –building blocks– de que disponemos para edificar algo duradero” (Lavopa, 2000:107).

En particular se ha valorado la consolidación del Sistema de Solución de Controversias como un elemento fundamental para asegurar la previsibilidad y la certidumbre (Rozenwurcel, 2004:25). Profundizaremos sobre este aspecto seguidamente.

## **Solución de Controversias**

### ***En el MERCOSUR***

Excede a este estudio la descripción misma del sistema<sup>49</sup> a la que sólo nos referiremos comparativamente en relación al previsto en el ALCA. No obstante precisamos que el Sistema de Solución de Controversias se ha ido completando desde la firma del Tratado de Asun-

49 Para observar una descripción más detallada del Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR, puede verse: Gajate, Rita M. (2004) “Tribunales del MERCOSUR: Innovaciones en el Sistema de Solución de Controversias. Creación del Tribunal Administrativos Laboral del MERCOSUR”, en Aportes para la Integración Latinoamericana. N°10, diciembre, Sección Estudios.

ción hasta el Protocolo de Olivos. Numerosas Decisiones del Mercado Común han reglamentado sus instancias.

### **Cuadro N° 5. Plexo normativo del Sistema de Solución de Controversias**

<b>Protocolos</b>	Tratado de Asunción Protocolo de Brasilia Protocolo de Ouro Preto Protocolo de Olivos
<b>Decisiones del Consejo Mercado Común</b>	37/03 Reglamento del Protocolo de Olivos. 23/04 Urgencias para el Sistema de Solución de Controversias. 30/04 Reglas Modelo sobre Solución de Controversias. 1/05 Establecimiento de la sede del Tribunal Permanente de Revisión en Asunción del Paraguay. 18/05 Creación del Fondo para la Convergencia Estructural y el Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR. 21/05 Propuesta de Reforma Integral Institucional para el MERCOSUR. 26/05 Procedimiento Especial del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias originadas en acuerdos emanados de Reuniones de Ministros. 30/05 Reglas de Procedimiento del Tribunal Permanente de Revisión.

*Fuente: Elaboración propia*

Como puede observarse se ha producido una profusión normativa en relación con diferentes procedimientos que componen el sistema. Se ha confirmado su modalidad arbitral, aunque la tendencia, a partir de la creación del Tribunal Permanente de Revisión –TPR–, es dotarlo de estabilidad y avanzar hacia la creación de una doctrina uniforme.

La producción de laudos no ha sido la esperada en relación con la atención normativa que ha merecido. Sólo once laudos se emitieron en



su evolución. El último laudo producido inaugura en el presente el procedimiento en el TPR<sup>50</sup> que entró en vigencia en enero de 2004.

Pese a que el sistema ha recibido severas críticas (Fundación Ebert Stiftung, marzo 2005), el Protocolo de Olivos contiene innovaciones que fueron señaladas como superadoras (Rozemberg-Pena, 2005). Ellas son la opción de foro para sustanciar una controversia, el control post-laudo, la creación del TPR y otras previsiones asociadas a una interpretación más uniforme de la normativa del bloque.

La opción de foro será tratada posteriormente. En relación con el control post-laudo se advierte como positivo el fortalecimiento de la obligatoriedad de la decisión final a partir de la adopción de medidas para asegurar el cumplimiento. Así se prevé que el Tribunal pueda controlar las medidas efectivas que un Estado deba tomar para asegurar el cumplimiento del laudo. La creación de este Tribunal permitirá resolver los recursos de revisión jurídica que le sean elevados pudiendo confirmar, modificar o revocar sus fundamentos jurídicos.

Como asignatura pendiente queda aún dotar al sistema mayor efectividad a través de darle a los laudos un impulso en su fuerza operativa. Este aspecto está relacionado directamente con el carácter supranacional del que adolece. Asimismo, el costo del incumplimiento debería ser mayor. Quizá si se estableciese un sistema de sanciones se lograría disuadir a la hora de considerar no cumplir el laudo. Si bien los particulares tienen un acceso indirecto al sistema, su participación directa en el proceso constituye la mayor deuda del mismo.

Habiendo señalado las debilidades y avances en el sistema, destacamos la necesidad de propender a su perfeccionamiento, ya que si bien su mayor fuerza institucional no conducirá inexorablemente a una integración más profunda, sí reviste una condición necesaria para que el Mercado Común del Sur pueda tener instrumentos que apuntalen su mejor posicionamiento en el contexto hemisférico.

En este clima crucial, creemos que deben considerarse particularmente los avances en las negociaciones del ALCA, a fin de observar el diseño de su estructura jurídico institucional. Específicamente nos inquieta el proyecto sobre el Sistema de Solución de Controversias que habrá de adoptarse.

50 [www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm](http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm)

## *En el ALCA*

Por su parte el Área Hemisférica ha avanzado en sus negociaciones contando actualmente con un Tercer Borrador de Acuerdo donde se han proyectado las instituciones de su estructura jurídico-institucional, conforme se pusiera de manifiesto en el Capítulo II.

Previamente a la III Reunión Ministerial de Belo Horizonte –1997– se creó el Grupo de Trabajo sobre Solución de Controversias. De este modo llegaron a doce los Grupos de Trabajo organizados por áreas temáticas. Posteriormente y en la IV Reunión Ministerial de San José de Costa Rica –1998– se adoptó una nueva estructura para las negociaciones. Allí se organizaron nueve grupos entre los cuales se encuentra el de la temática en análisis.

En este marco, el 19 de marzo de 1998 se estableció, en el Anexo II “Objetivos y Áreas temáticas” del proyecto de acuerdo, la necesidad de crear un Comité Técnico que se ocupe de establecer un Mecanismo de Solución de Controversias para el ALCA. Se le recomendó también el diseño de mecanismos para satisfacer y fomentar el uso del arbitraje y otros medios alternativos de Solución de Controversias privadas en el ALCA.

En la mencionada reunión se acordó cumplir con los siguientes objetivos en el tema Solución de Controversias: “a) Establecer un mecanismo justo, transparente y eficaz para la solución de controversias entre los países del ALCA, tomando en cuenta entre otros, el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige al respecto la OMC. b) Diseñar medios para facilitar y fomentar el uso del arbitraje y otros medios alternativos de solución de diferencias para resolver controversias privadas en el marco del ALCA”.<sup>51</sup>

En Santiago de Chile, el 19 de abril de 1998, en la Segunda Reunión Cumbre, como también se expresara en el Capítulo II, se lanzaron las negociaciones de los diferentes Grupos de Trabajo definidos previamente.

51 Cumbre de las Américas. Cuarta Reunión Ministerial de Comercio, San José, Costa Rica, 19/05/98. Declaración Conjunta, Anexo II, Objetivos por Áreas Temáticas, Solución de Controversias. Texto Oficial.



La Declaración de Buenos Aires del 7/04/01 creó el Grupo de Negociación que se ocupará de implementar el Mecanismo de Solución de Controversias –Anexo I–. Se instruyó, asimismo al Grupo de Negociación especializado para que presente al Comité Técnico de Asuntos Institucionales sus ideas preliminares sobre las instituciones necesarias para llevar a cabo, adecuadamente, el mecanismo de Solución de Controversias. Se ampliaron los objetivos definidos en San José de Costa Rica con la siguiente indicación: “Instruimos al Grupo de Negociación de Solución de Controversias a presentar al Comité Técnico de Asuntos Institucionales sus ideas preliminares sobre instituciones necesarias para implementar adecuadamente el mecanismo de solución de controversias previsto para el ALCA”.<sup>52</sup>

En el marco de la Tercera Reunión Cumbre de Québec, abril de 2001, se fijó como fecha de conclusión de las negociaciones “enero de 2005” y se dio a conocer el primer borrador del Acuerdo.

La Declaración de Quito-Ecuador del 1/11/02 estableció dentro del Programa de Cooperación Hemisférica un Grupo de Negociación sobre Solución de Controversias. Asimismo, se determinó que el modelo tendría que ser el mecanismo establecido en la OMC.

En Puebla, abril de 2003, se encomienda al Comité Técnico de Asuntos Institucionales –CTI– elaborar una propuesta de estructura de acuerdo que proponga un adecuado tratamiento de las controversias.

El MERCOSUR presentó al Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA, reunido el 10/07/03 una propuesta de negociación en la que se incluyeron –dentro del marco legal para los acuerdos bilaterales y el comercio hemisférico– varios puntos a ser tratados en la Agenda. Entre ellos se consideraba la problemática de la Solución de Controversias.

El Grupo de Negociaciones sobre Solución de Controversias se ha reunido veinticuatro veces<sup>53</sup> en Miami, EEUU; Panamá y finalmente las cinco reuniones finales se efectuaron en Puebla, México. La última reunión se realizó los días 22 al 24 de septiembre de 2003 y el resultado de sus negociaciones fue lo último producido al respecto. En esta oportunidad el Grupo centró su atención en el Capítulo sobre Solución

52 Declaración Ministerial, Buenos Aires, Argentina, 7/04/01, Anexo I, Instrucciones a los Grupos de Negociación, H) Solución de Controversias. Texto Oficial.

53 La primera reunión se efectuó los días 29 y 30 de septiembre de 1998.

de Controversias con vistas a lograr consenso sobre el mayor número de temas pendientes. Se concluyó su informe para el Comité de Negociaciones Comerciales consistente en un nuevo borrador del Capítulo.

Como resultado [Cf. Comunicado de Prensa 23/09/03] de estas últimas deliberaciones se recomendó el modo arbitral de solución de conflictos. Se recibió información de veinte países sobre sus respectivas leyes nacionales e instituciones prestadoras de servicios en materia de arbitraje y otros procesos alternativos de solución de controversias. Asimismo, los países asistentes informaron sobre su situación en relación a la firma de convenciones internacionales sobre arbitraje comercial privado.

En la reunión referida se debatió acerca de cómo diseñar mecanismos para promover y facilitar el uso del arbitraje o de otros métodos alternativos de solución de conflictos para resolver controversias privadas. El resultado fue el Cuarto Borrador del Capítulo sobre Solución de Controversias que se integraría luego al Tercer Borrador del Acuerdo General.

Es en el 2003 cuando se publica el Tercer Borrador de Acuerdo, en el marco de la “Octava Reunión Ministerial”, en el Capítulo I refiere a los Aspectos Institucionales, el Capítulo XXI al Marco Institucional y el Capítulo XXIII a su Sistema de Solución de Controversias.

No se han registrado avances, desde entonces, en la materia objeto de nuestro análisis. Sólo cabe señalar que en el marco de la Cuarta Cumbre Presidencial de las Américas, en el punto 55 d) de la Declaración “Crear trabajo para enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática”, se alude a la necesidad de crear un marco jurídico que sustente el estado de derecho, la transparencia y el acceso a la justicia que refuercen la imparcialidad e independencia de instituciones judiciales que impida y combata la impunidad y corrupción en la esfera pública y privada. El Plan de Acción definido en la última Cumbre establece la Cooperación y Asistencia Judicial Mutua.

Dado entonces el actual estado de las negociaciones y la ausencia de avances en la particular problemática que nos ocupa.

## ***Visión comparativa de ambos sistemas***

Si bien el Protocolo de Olivos y su Reglamento –CMC/Dec. 37/03– y el Tercer Borrador del ALCA poseen “diferente naturaleza”, pues en el primer caso se trata de uno de los Protocolos constitutivos del MERCOSUR y complementarios al Tratado de Asunción y en el segundo de un “proyecto de acuerdo”, efectuaremos una comparación de los Sistemas de Solución de Controversias definidos en ambos, a los efectos de percibir sus diferencias más notorias. Se han seleccionado algunos ítem claves que permiten definir las características básicas de cada sistema.

A fin de comparar ambos sistemas, se describirán aspectos de común interés, en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 6. Comparación de sistemas de solución de controversias MERCOSUR - ALCA**

	<b>Sistema de Solución de Controversias en el MERCOSUR Protocolo de Olivos y Decisión 37/03</b>	<b>Solución de Controversias en el ALCA Tercer Borrador de Acuerdo<sup>54</sup></b>
<b>Ámbito de aplicación</b>	1. Las controversias que surjan entre los Estados Parte sobre la <b>interpretación, aplicación o incumplimiento</b> del Tratado de Asunción, Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción; Decisiones del CMC, Resoluciones del GMC y Directivas de la CCM (Art. 1° P.O.).	El procedimiento de Solución de Controversias se aplicará: a) a la [prevención] solución de todas las controversias que surjan entre las Partes relativas a la interpretación o aplicación del Acuerdo. b) cuando una Parte considere que una <b>medida vigente</b> [o en proyecto] de otra Parte es [o podría ser]

54 Los textos señalados entre corchetes son lo que no han obtenido consenso en la negociación.



		<p><b>incompatible</b> con las obligaciones de este Acuerdo [o, aún cuando no contravenga a las mismas, <b>podría causar anulación o menoscabo de los beneficios</b> que razonablemente pudo haber esperado recibir de su aplicación en el sentido del Art. 3 (anulación o menoscabo en los casos en que no existe infracción)] (Art. 2 del 3° Borrador).</p>
<p><b>Procesos</b></p>	<p><b>1. Elección de Foro</b> Sistema de Solución de Controversias de la OMC u otros preferenciales de los que sean parte individualmente los miembros del MERCOSUR. (Art. 1.2 del PO y 1 de la Dec. 37 /03).</p> <p><b>2. Mecanismos Técnicos</b> Definidos y aprobados por Decisión del Consejo Mercado Común. (Art. 2 del P.O.).</p> <p><b>3. Opiniones Consultivas</b> del Tribunal Permanente de Revisión. (Art. 3 del P.O. y 2 de la Dec. 37 /03).</p> <p><b>4. Negociaciones Directas</b> (Art. 4 del P.O. y 14 de la Dec. 37 /03).</p> <p><b>5. Intervención del Grupo Mercado Común</b> (Art. 6 del P.O. y 15 de la Dec. 37 /03).</p> <p><b>6. Procedimiento ante el Tribunal Arbitral Ad Hoc y ante el Tribunal Permanente de Revisión</b> (Art. 9 del P.O. y 18 de Dec. 37/03 del CMC).</p>	<p><b>1. Cooperación</b> Arreglo pronto de cualquier controversia relativa a la interpretación y aplicación del Acuerdo mediante la buena fe.(Art. 4 del 3° Borrador).</p> <p><b>2. Elección de Foro</b> Sistema de Solución de Controversias de la OMC o de [otro regional del que sean parte las Partes contendientes] (Art. 8 del 3° Borrador).</p> <p><b>3. Consultas</b> (Art. 9 del 3° Borrador).</p> <p><b>4. Arbitraje</b> (Art. 37 del 3° Borrador del Acuerdo).</p> <p><b>5. Procedimiento ante un Grupo Neutral</b> (Art. 11 del 3° Borrador).</p>

<b>Órgano competente</b>	<b>1. Tribunal Ad Hoc</b> 3 miembros (Art. 10 del PO) <b>2. Tribunal Permanente de Revisión</b> 5 miembros (Arts. 18 y 23 de PO).	<b>1. Grupo Neutral</b> 3 miembros (Art. 11 y 13 del 3° Borrador). <b>2. Órgano de Apelación</b> (Art. 25 del 3° Borrador).
<b>Decisión del Órgano</b>	<b>Laudos</b> (Arts. 16,22 y 25 del PO y Cap. VII de la Dec. 37/03) Se adoptan por mayoría. Deben ser fundados.	<b>Informe Final</b> (Art. 24 del 3° Borrador) Las decisiones del Grupo Neutral se adoptan por mayoría. Son fundados en hechos y derecho.
<b>Revisiones de la Decisión del Órgano</b>	<b>Recurso de Revisión</b> (Arts. 17 y ss del PO). <b>Recurso de Aclaratoria</b> (Art. 28 del PO).	<b>Apelación</b> (Art. 25 del 3° Borrador). <b>Aclaración</b> (Art. 29 del 3° Borrador).
<b>Particulares</b>	Las <b>personas físicas o jurídicas</b> que se consideren afectados con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Parte, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorio o de competencia desleal, dictadas en violación al TA, el Protocolo de Ouro Preto, protocolos y acuerdos celebrados en su marco y Decisiones del CMC, Resoluciones del GMC y Directivas de la CCM, podrán efectuar su reclamo ante la Sección Nacional del GMC (Arts. 40 a 44 del PO y Capítulo XI de la Dec. 37 /03).	<b>Ninguna Parte podrá otorgar [a los particulares] derecho de acción en su legislación contra cualquiera otras Partes con fundamento en que una medida de otra Parte es incompatible con el Acuerdo (Art. 46 del 3° Borrador)</b> Se establecen medios Alternativos para la solución de controversias –arbitraje p.e.- entre particulares (Art. 47 del 3° Borrador del Acuerdo). Se podrá establecer un Comité Consultivo de Controversias Comerciales Privadas (Art. 47.3. del 3° Borrador del Acuerdo).

*Fuente: Elaboración propia*



En cuanto al “Ámbito de Aplicación” en ambos casos se determinan los conflictos que se susciten en relación con la interpretación y aplicación del acuerdo básico. En el MERCOSUR se amplía la competencia para el supuesto del incumplimiento y en el ALCA su ámbito se extiende a la prevención de conflictos y al supuesto de incompatibilidad de medidas de los Estados Parte con las del Acuerdo. Respecto de la interpretación en el sistema del ALCA no se ha hallado consenso acerca de qué institución pudiera interpretar la normativa que afecte al derecho interno de un Estado parte.

Una mención particular merece la *Anulación o Menoscabo de los beneficios que razonablemente pudo haber esperado recibir un Estado de la aplicación del Acuerdo* –Art. 3 del Tercer Borrador–. En el supuesto en cuestión no existe infracción, pero aquí en razón de la aplicación de una medida se considera que se anulan o menoscaban los beneficios que un Estado pudo haber recibido de la aplicación del Acuerdo. Este supuesto nos plantea importantes interrogantes. Entendemos que una ventaja acordada en el proceso de integración MERCOSUR podría claramente neutralizar un beneficio convenido en el marco del ALCA u otorgarlo con exclusividad a sus Estados Miembros.

Entonces, cabe preguntarse si es factible su planteo en el marco del ALCA. Conforme lo determinado en el Art. 18 del Tercer Borrador respecto de la intervención de “Terceros”, creemos que sí podría plantearse. El artículo citado dice “Si una Parte que no sea Parte contendiente [que tiene interés comercial] sustancial en el asunto sometido al Grupo Neutral y así lo notifica a los [...] días del establecimiento del grupo neutral, tendrá derecho a participar como Tercero”. A su vez el Art. 18.3. determina “[Si un Tercero en la controversia considera que una medida que haya sido objeto de la actuación de un grupo neutral anula o menoscaba ventajas resultantes para él de este Acuerdo, podrá recurrir a los procedimientos de solución de controversias establecidos en el presente capítulo. Esta controversia se remitirá, siempre que sea posible, al grupo neutral que haya conocido inicialmente el asunto]”.

Creemos que por esta vía podrían neutralizarse avances del proceso de integración MERCOSUR. Es que si bien el ALCA podrá coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, lo hará en la medida en que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos

o excedan los derechos y obligaciones del ALCA.<sup>55</sup> Sostenemos que este aspecto debe ser analizado en profundidad antes de la firma del Acuerdo definitivo del ALCA.

En cuanto a los procedimientos definidos nos merece especial consideración la Opción de Foro que seguidamente se analizará.

## ***Opción de Foro***

### *En el MERCOSUR*

La Opción de Foro introducida por el Protocolo de Olivos, en adelante PO, ha suscitado un doble posicionamiento. Una postura favorable surge desde la perspectiva de quienes consideran a esta opción como propia de esquemas de integración limitados a la conformación de una zona de libre comercio. Una segunda valoración entiende a la mencionada opción como contradictoria a la aspiración de lograr una más profunda integración.

Conforme se expresa en el Arts. 1 y 2 del PO “Las controversias comprendidas en el ámbito de aplicación del presente protocolo que puedan también ser sometidas al sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio o de otros esquemas preferenciales de comercio de que sean parte individualmente los Estados Partes del MERCOSUR, podrán someterse a uno u otro foro a elección de la parte demandante. Sin perjuicio de ello, las partes en la controversia, podrán de común acuerdo, convenir el foro”.

En el sentido expresado y reglamentando por el citado artículo, la Decisión N° 37/03 en su Art. 1° dice: “Si un Estado Parte decidiera someter una controversia a un sistema de solución de controversias distinto al establecido en el Protocolo de Olivos, deberá informar al otro Estado Parte el foro elegido. Si en el plazo de quince (15) días, contados a partir de dicha notificación, las partes no acordaran someter la controversia a otro foro, la parte demandada podrá ejercer su

55 Declaración de San José de Costa Rica. Allí se sustituyó la expresión: “adherir al ALCA” por “aceptar las negociaciones del ALCA”, en relación con la coexistencia de Acuerdos Bilaterales y Subregionales.



opción, comunicando esa decisión a la parte demandada y al Grupo Mercado Común”.

La opción de foro debe plantearse antes del inicio del procedimiento previsto en los Arts. 4 y 41 del PO. Se entiende que un Estado parte optó por el sistema de solución de controversias del mencionado Protocolo al solicitar el inicio de los procedimientos previstos en los artículos citados.

A estos efectos, se considerará iniciado un procedimiento bajo el sistema de solución de diferencias de la OMC, cuando la parte demandante solicite la conformación de un Grupo Especial en los términos del artículo 6 del Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por el que se rige la Solución de Diferencias.

El Consejo del Mercado Común reglamentará oportunamente la aplicación del presente artículo con relación a los sistemas de solución de controversias de otros esquemas preferenciales de comercio.

Una vez iniciado un procedimiento de solución de controversias, de acuerdo al párrafo anterior, ninguna de las partes podrá recurrir a los mecanismos establecidos en los otros foros respecto del mismo objeto, definido en los términos del Art. 14 de este Protocolo. No obstante, en el marco de lo establecido en este numeral, el CMC reglamentará los aspectos relativos a la opción de foro.

El Protocolo de Olivos abre posibilidades de planteamiento de solución de conflictos habilitando el acceso al foro de otros esquemas preferenciales del comercio del que sean parte individualmente los Estados miembros del MERCOSUR.

#### ● **Posición a favor**

Parte de la doctrina observa como acertada esta nueva opción pues viabilizaría los eventuales problemas de competencia que pudieran surgir ante la diversidad de esquemas en los cuales, los Estados Parte, podrían ser parte individual o colectiva (Ruiz Díaz Labrano, 2002:103,104). Para quienes se pronuncian a favor de esta opción se estaría configurando de este modo una solución ante la confluencia de diversas posibles competencias de mecanismos dada la participación simultánea de los Estados en diferentes esquemas de integración regional y/u organismos multilaterales.



Asimismo, se ha sostenido que la elección de foro excluyente, esta es la imposibilidad de recurrir a otro que pudiera entender una vez efectuada la opción, “evitará decisiones internacionales divergentes sobre la misma materia, al tiempo que se elimina la posibilidad de que una misma controversia sea examinada por órganos de solución de controversias distintos” (Barral, 2002:92/93).

La visión positiva se complementa con los siguientes fundamentos, por un lado, evita actitudes discrecionales por parte de los Estados a la hora de evaluar si están reunidas las condiciones para recurrir al sistema multilateral; y, por otro, permite evitar que el sistema multilateral sea utilizado como un tribunal de alzada para la revisión de decisiones pronunciadas en el ámbito regional (Negro, 2003:539/540).

Numerosos acuerdos de los llamados “de última generación” han incorporado cláusulas que facultan la opción de foro. Por ejemplo: ACE 35 MERCOSUR-Chile –Anexo Solución de Controversias, Art. 2–; ACE 36 MERCOSUR-Bolivia –Anexo Solución de Controversias, Art. 2–; ACE 58, MERCOSUR-Perú –Anexo VII, Art. 2–; Acuerdo Canadá-Costa Rica –Art. XIII.6–; Grupo de los Tres –Art. 19-03–; Acuerdo Bolivia-México –Art. 18-03–; Acuerdo México-Nicaragua –Art. 20-03–; Acuerdo Chile-EFTA –Art. 88–; Acuerdo Chile-EEUU –Art. 22.3–; ACE Brasil-México –Art.2–; entre otros.

## ● **Posición contraria**

Para esta postura la elección de foro para la solución de controversias producirá un debilitamiento del sistema de solución de controversias definido para el MERCOSUR y a la postre no será un instrumento favorable a la profundización del proceso de integración.

Esta opción produciría un alejamiento para la consolidación de un sistema permanente con características jurisdiccionales que tuviera como objeto garantizar la uniformidad interpretativa. Relativizaría el propio proceso escogido para el MERCOSUR con el riesgo de que sea utilizado excepcionalmente y pudiera –eventualmente– quedar sin su uso.

Se ha dicho en este sentido: “Las desventajas de posibilitar la elección de foro se basan en el debilitamiento que puede producir en el sistema de integración, además de eso puede dar lugar al ‘forum shopping’, lo que se identificaría con un modelo de zona de libre comercio,

pero que parece difícil admitir en un proceso por el que se intenta avanzar hacia un grado de mayor integración” (Dreyzin De Klor, citada por Lopez Cerviño, 2005). Asimismo, se ha señalado que: “sostener la elección de foro configuraría un error impuesto por una práctica contraria al Tratado de Asunción” (Perotti, 2002).

Esta opción cuestiona –en la misma línea de pensamiento– el ámbito de aplicación de cada esquema de solución de controversias. ¿Podrá indistintamente optarse por él en cualquier tipo de controversia? ¿Realmente es indistinta la aplicación ante el sistema previsto en el Entendimiento para la Solución de Diferencias de la OMC que en el Protocolo de Olivos? ¿No se estaría dando lugar a la formación de intereses especulativos por parte de los Estados involucrados en la contienda a prever de antemano una suerte de tendencia u opinión doctrinaria por parte el órgano decisor?

En el Segundo Encuentro de Supremos Tribunales del MERCOSUR, noviembre de 2004, claramente se ha expresado en relación con el significado de la cláusula de la Elección de Foro que esta significa: “La semilla de su propia destitución que obra en el mismo Protocolo de Olivos. La constante de seguir un esquema similar al de la OMC ha permitido adoptar la cláusula de la Elección de Foro, ‘el forum shopping’, que constituye un jaque al Tribunal más nuevo e inexperto, dando la opción a las partes para elegir cualquier otro fuero cuya funcionalidad –por cierto más conocida que la novedad del TPR– figure más atractiva o segura para los intereses de éstas. Puede preferirse lo viejo y conocido que lo nuevo por conocer”. “La Opción de Foro afecta también la aplicación de derecho del MERCOSUR, pues no parece evidente que mecanismos de solución de controversias como es el de la OMC, que puede ser indicado para resolver el conflicto de la línea blanca, por ejemplo, aplique el derecho comunitario”.<sup>56</sup>

### *En el ALCA*

Si bien dicha Opción de Foro se plantea de modo similar al previsto en el PO, o sea, la elección del mecanismo de Solución de Contro-

56 Ver: <http://www.stf.gov.br/encontro2/default>



versias de la OMC o de otro regional del que sean parte las Partes contendientes –Art. 8 del Tercer Borrador del Acuerdo–, creemos que para el particular podría incluirse la cláusula que se propone para el PO, similar a la del Art. 42 del Tratado de Cartagena.

Se trata de evitar situaciones disvaliosas como la que ocurrió en relación con el conflicto entre Argentina y Brasil por el tema “pollos eviscerados”, que oportunamente fuera sometido al Tribunal Ad Hoc del MERCOSUR y en el que se laudara a favor de nuestro país. Posteriormente fue llevado por Brasil a la OMC, obteniendo ante este organismo multilateral una resolución favorable, en contraposición a lo resuelto por el tribunal regional.<sup>57</sup>

Esta situación se ha señalado por la doctrina como el disparador para que se avanzara en una solución al respecto. Se ha visto en la Opción de Foro la resolución a esta problemática. Sin embargo, creemos que puede ser una solución formal pero no de fondo –o de espíritu– de la particular problemática. Entendemos que el tratamiento en la OMC tiene otros objetivos –propios de organismos multilaterales–.

Así el Art. 1 del Entendimiento para la Solución de Diferencias (ESD) de la OMC y el Art. 23 del mismo cuerpo, plantean el “Fortalecimiento del Sistema Multilateral” disponiendo “1. Cuando traten de reparar el incumplimiento de obligaciones u otro tipo de anulación o menoscabo de las ventajas resultantes de los acuerdos abarcados, los Miembros recurrirán a las normas y procedimientos del presente Entendimiento, que deberán acatar”. “2. En tales casos, los Miembros: a) no formularán una determinación de que se ha producido una infracción, se ha anulado o menoscabado ventajas o se ha comprometido el cumplimiento de uno de los objetivos de los acuerdos abarcados, excepto mediante el recurso a la solución de diferencias de conformidad con las normas y procedimientos del presente Entendimiento [...], y formularán tal determinación de forma coherente con las constataciones que figuren en el informe del grupo especial o del Órgano de Apelación, adoptado por el OSD, o en el laudo arbitral dictado con arreglo al presente Entendimiento; b) seguirán los procedimientos establecidos en el artículo 21 para determinar el plazo prudencial para que el Miembro afectado aplique las recomendaciones y resoluciones; y c)

57 OMC. WT/DS241/R.

seguirán los procedimientos establecidos en el artículo 22 para determinar el nivel de suspensión de las concesiones u otras obligaciones y para obtener autorización del OSD, de conformidad con esos procedimientos, antes de suspender concesiones u otras obligaciones resultantes de los acuerdos abarcados en el caso de que el Miembro afectado no haya aplicado las recomendaciones y resoluciones dentro del plazo prudencial”.

Es claro el fin perseguido con la norma textualmente citada. Se busca la prelación de la solución del Organismo Multilateral en favor de su objetivo de fortalecer el sistema creado. Entendemos que de este modo pueden neutralizarse ventajas establecidas en los acuerdos regionales por medidas tomadas en el marco del acuerdo multilateral. Asimismo, no deberá olvidarse que el ámbito de aplicación establecido para el ALCA es de mayor alcance y, como contempla conflictos en ciernes, podría llegar a poner límites a una negociación propia de un acuerdo regional.

### ***Procedimientos***

Encontramos asociaciones y similitudes entre los mecanismos previstos, las Negociaciones Directas del PO se asimilan a las que se proponen en el marco de la Cooperación del Tercer Borrador. En ambos se prevé la Consulta a los órganos decisores de la contienda.

Los procedimientos ante el Tribunal Arbitral Ad Hoc y frente al Tribunal Permanente de Revisión pueden asociarse al Procedimiento ante el Grupo Neutral. La diferencia más notoria, en relación con los procedimientos previstos, se centra en que el Sistema del ALCA propone un Arbitraje consensuado para el caso de que las partes lo decidan. Parecería que con esta elección podría sortearse el procedimiento ante el Grupo Neutral propendiendo a una solución más directa entre las partes. No queda claro en qué supuestos puede acudir a esta vía. Parecería un camino paralelo al procedimiento ante el Grupo Neutral.

Esta modalidad confirma la diferente naturaleza del sistema del ALCA respecto del MERCOSUR. La esencia arbitral del primero se distingue de la vocación a la permanencia y fuerza ejecutiva de los laudos que pareciera perfilarse en el sistema del bloque subregional.

## ***Particulares***

Merece una mención especial lo previsto por ambos marcos legales respecto a los particulares. Mientras que para el MERCOSUR se ha abierto una puerta de planteo de conflictos por parte de las personas físicas y jurídicas ante la Sección Nacional del Grupo Mercado Común; en el ALCA la posibilidad se ha vedado *ab initio*. Resulta una contradicción con el objetivo declarado de participación en el esquema de la Sociedad Civil que se persigue. No obstante, la propuesta es coherente con la naturaleza del Acuerdo Marco y el carácter definido de su Sistema de Solución de Controversias.

De todos modos se recomiendan soluciones de Arbitraje privado y la posibilidad de constitución de un Comité Consultivo de Controversias Comerciales Privadas –Conf. Art. 47 del Tercer Borrador–.

Ya hemos señalado que si bien el procedimiento previsto para el Reclamo de Particulares en el marco del PO habilita a los mismos a efectuar sus peticiones, se necesitará interesar a la Sección Nacional del GMC para que el Estado Parte –finalmente– plantee la cuestión ante el Tribunal Arbitral. El sistema aún es perfectible en este capítulo (Gajate, 2004).

## **Interrogantes**

Habiendo efectuado las comparaciones precedentes, aún persisten algunos de los interrogantes iniciales. No obstante, en relación a la pregunta acerca de si el Mecanismo de Solución de Controversias del ALCA condiciona al del MERCOSUR, debemos afirmar que entendemos que sí lo hará. Este mecanismo se caracteriza por proponer soluciones que eventualmente podrían neutralizar decisiones más comprometidas con el proceso de integración MERCOSUR tendientes a profundizar su grado de integración.

En cuanto a la incompatibilidad de los sistemas consideramos que no se planteará, pues las normas previstas para la Opción de Foro solucionarían este planteo. Ya se ha adelantado que vemos en este camino una solución “formal” pero no material al avance del fortalecimiento institucional para el MERCOSUR.



Las heterogeneidades entre los países que negocian el ALCA no pueden soslayarse. Distintos niveles de desarrollo y tamaño de las economías parecen imponerse. Si bien este particular tiene su tratamiento en el Sistema de Solución de Controversias del ALCA –Tercer Borrador, Arts. 6 y 7– la realidad socioeconómica supera los instrumentos allí previstos.

Textualmente se ha definido “Artículo 6. Diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías. 6.1. [En todas las etapas de un procedimiento de solución de controversias en el que intervenga como estado Parte [contendiente] al menos un países en desarrollo, las Partes y los órganos competentes, según corresponda, deberán prestar particular consideración a su nivel de desarrollo]”.

El Art. 7 determina “Acceso efectivo. 7.1. Se deberá asegurar el acceso efectivo de todas las Partes de este Acuerdo al sistema de solución de controversias previsto en el presente Capítulo. Con este propósito, la Secretaría del ALCA prestará asesoría y asistencia jurídica en relación con la solución de controversias a los Países en desarrollo miembros. A tal efecto, la Secretaría del ALCA pondrá a disposición de cualquier país en desarrollo miembro que lo solicite un experto jurídico competente que lo ayudará de un modo que garantice la constante imparcialidad de la Secretaría del ALCA. Igualmente, la Secretaría del ALCA organizará permanentemente cursos especiales de formación sobre solución de diferencias a fin de que los expertos de los miembros puedan estar mejor informados en esta materia.

“7.2. Adicionalmente, la Secretaría del ALCA presentará anualmente un informe de la utilización del mecanismo de solución de controversias durante el año anterior, al igual que el presupuesto de recursos propios o de cooperación técnica de diversas fuentes, entre las que se podrían incluir los organismos multilaterales. Dicho informe deberá contener, además, las actividades a través de las cuales se buscaría una participación efectiva especialmente de los países en desarrollo].”

Esta suerte de “asesoría legal diferenciada” no soluciona la problemática de fondo que implica relacionar dos sistemas con diferentes objetivos y plantean opciones que puedan neutralizar los avances del proceso de integración MERCOSUR.

Razones todas las expresadas que fundamentan las prevenciones acerca de la coexistencia de los sistemas. Desafío que deberá asumir el

MERCOSUR con firme posicionamiento ante una eventual puesta en marcha de las negociaciones.

## **Estado de los acuerdos y temas pendientes**

No obstante haberse definido en el Tercer Borrador que un Grupo Neutral dirimirá el conflicto y, haberse dejado establecido que un Órgano de Apelación podrá revisar los pronunciamientos del referido grupo, no se ha hallado consenso en la naturaleza que deberá tener la mencionada apelación. Las delegaciones han hecho diferentes propuestas: 1. un órgano de apelación permanente –países de la CAN–, 2. un tribunal arbitral de única instancia como mecanismo alternativo y 3. un comité asesor sobre controversias comerciales privadas que guíe el uso del arbitraje para dirimir esos conflictos –EEUU y Canadá– (Universidad Externado de Colombia, 2003:69)

El modelo que sin dudas ha primado para la adopción del sistema es el establecido para la OMC. El grupo de negociación entiende que lo que en su seno se acuerde dependerá de lo que se defina en otros grupos, especialmente “Acceso a Mercados” y “Compras del Estado”.

En este sentido, existen dos posiciones antagónicas (Univ. Externado de Colombia, 2003:70), por una parte se encuentra la postura de Colombia y los países del MERCOSUR que apoyan un mecanismo vinculante cuyos laudos sean de cumplimiento obligatorio y que sea de fácil acceso. El objetivo es lograr mayores seguridades jurídicas a través del establecimiento de un sistema de sanciones para los incumplimientos. Por otra, se observa la posición de EEUU y Canadá que apoyan un mecanismo más flexible, no vinculante y que privilegie la compensación sobre la sanción, de suerte que resulte bilateral la solución de las diferencias y exista un mayor campo para la consideración de las soluciones políticas.

Los países del MERCOSUR y de la CAN han planteado la necesidad de definir un sistema para resolver casos de urgencia para cuando se trate de productos perecederos. EEUU y Canadá manifestaron al respecto que no deseaban tratar este tema por el riesgo de arbitrariedad que ellos implican.

Otro tema pendiente en la mesa de negociaciones es la agilidad como característica de la eficacia del sistema. Colombia y los países del MERCOSUR prefieren una efectividad alta basada en doble instancia y establecimiento de sanciones. EEUU y Canadá, por el contrario, han defendido una efectividad baja que les permita un mayor margen de maniobra para la compensación y soluciones bilaterales proponiendo aún la eliminación de la doble instancia –por reducir la agilidad–.

Finalmente otro tema que divide las aguas es la participación directa de los particulares en el proceso (Univ. Externado de Colombia, 2003:72). Una postura entiende que los particulares deben tener acceso directo al sistema, puesto que las dimensiones políticas de las relaciones bilaterales pueden interferir en el proceso e impedir que un Estado acceda a presentar una queja contra otro; máxime en el caso de presentarse notables asimetrías. Otra posición sostiene que los particulares no deben tener acceso directo pues cuentan con sistemas más eficaces en el acceso a los tribunales locales e instancias domésticas del país contra quien se dirigiría la queja –solución por vía del Derecho Internacional Privado–.

Atento a la inquietud de conocer directamente la visión de los protagonistas de la negociación sobre el estado de las discusiones, se realizaron entrevistas a funcionarios de la Cancillería Argentina, por considerarlos informantes claves de la evolución de las negociaciones.

Así se les consultó acerca de su *opinión sobre la compatibilidad e incompatibilidad de los Sistemas de Solución de Controversias*. Uno de los funcionarios remitió a la experiencia del otro quien manifestó que la posible incompatibilidad de los sistemas se solucionaría con la cláusula de Opción de Foro propuesta para su inclusión en el Tercer Borrador del Acuerdo. Esta opción permitiría –a elección del demandante– escoger el fuero local/regional o el del ALCA.

Ante la respuesta citada se indagó sobre la *opinión en relación con las diferentes naturalezas y objetivos que presentan ambos sistemas*. El funcionario contestó que advertía esta diferenciación pero que no obstante, en el marco de la negociación, la alternativa escogida fue la que acercó a las partes y que resolvía la cuestión.

Finalmente se preguntó *sobre los fundamentos por los cuáles se escogió el mecanismo arbitral para la solución de diferencias*. La respuesta obtenida se basó en que el mismo fue propuesto por la delega-



ción de Canadá, concretamente por quien tuvo la presidencia del Comité de Negociaciones –Meg Kinnear– y por el resultado de la encuesta dirigida a los países negociantes sobre instituciones prestadoras de servicios en materia de arbitraje y otros procedimientos alternativos de resolución de conflictos. También manifestó que la ausencia de consensos sobre numerosos puntos del mismo quedó de manifiesto con “los corchetes” que indican los textos aún discutidos.

Las respuestas dadas fueron comparadas con el contenido del último “Comunicado de Prensa” emanado del Grupo de Negociación sobre Solución de Controversias –22 y 23/09/03– y guardan coherencia con lo allí informado.

Asimismo, y atento a las respuestas recibidas, se consultó el tema con el Director de la sub-comisión de Solución de Controversias de la Comisión de MERCOSUR y Derecho de la Integración de FACA, quien tomó la inquietud y elaboró un informe que ha sido referenciado en la presente investigación y cuya opinión hizo suya la Comisión aludida fijando al respecto la opinión del cuerpo. Sostuvo que la Opción de Foro incluida tanto en el Tercer Borrador del acuerdo el ALCA como en el protocolo de Olivos del MERCOSUR es contraria al propósito de fortalecer el sistema regional de solución de controversias. Se manifestó partidario de incluir en el PO una cláusula similar al Art. 42 del Tratado de Cartagena –exclusividad de tratamiento ante el foro regional– que posee la CAN.

## **Reflexiones finales**

Si bien se han adelantado algunas conclusiones al considerar los interrogantes que genera la coexistencia de los sistemas descriptos, particularizaremos en algunas con el fin de formular propuestas.

Es de fundamental importancia la revisión de lo dispuesto en el Tercer Borrador del ALCA respecto del Ámbito de Aplicación del sistema, que debe compatibilizarse con los ámbitos de aplicación de los sistemas de solución de controversias de los acuerdos subregionales vigentes.

En el caso particular de la Opción de Foro, esta resulta inapropiada si se desea que la funcionalidad jurídico-institucional del proceso de



integración sea acorde a un estadio integrativo superador de una Zona de Libre Comercio en vistas a perfeccionar una Unión Aduanera.

Esta opción aleja la posibilidad de erigir un tribunal jurisdiccional permanente en el MERCOSUR y abre las puertas al debilitamiento y falta de operatividad del sistema que se encuentra vigente hoy.

A fin de evitar resoluciones contrapuestas o divergentes, podría haberse estipulado una cláusula de exclusividad en el propio PO para que fuese el único foro a acudir en caso de “controversias que surjan entre los Estados Parte sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los protocolos y acuerdos celebrados en el marco del Tratado de Asunción, de las Decisiones del Consejo del Mercado Común, de las Resoluciones del Grupo Mercado Común y de las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR” –PO, Art. 1– similar al Art. 42 del Tratado del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. Este último dice, “Los Países Miembros no someterán ninguna controversia que surja con motivo de la aplicación de normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina a ningún tribunal, sistema de arbitraje o procedimiento alguno distinto de los contemplados en el presente Tratado”.

En cuanto a la insoslayable referencia de los Acuerdos de “Nueva Generación” que incluyen la Opción de Foro, no deben asimilarse los mismos al MERCOSUR, pues los objetivos perseguidos nos son equiparables en términos de grados de integración planteados. De interpretarse contrariamente se estaría aceptando el retroceso del MERCOSUR en voluntad de lograr entre sus miembros un “mercado común”. Por ello merece especial reflexión una reforma en el PO para superar las dificultades planteadas.

El Sistema de Solución de Controversias definido en el Tercer Borrador del ALCA no sólo condiciona al del MERCOSUR, conforme a nuestra hipótesis de partida, sino que debilita su cohesión sumando desconfianza y falta de seguridad jurídica, necesarias para que tenga una mayor capacidad negociadora como bloque.

# **TERCERA PARTE**

## **SOCIEDAD CIVIL**



## CAPÍTULO VI

### LAS COOPERATIVAS FRENTE A LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA\*

El protagonismo casi excluyente de los actores gubernamentales y la falta de articulación y coordinación entre los gobiernos y la *sociedad civil*, son algunos indicadores del *déficit democrático* que existe en el MERCOSUR. Esta es una característica de casi todos los esquemas de integración latinoamericanos (Grandi, 1999) y también de las negociaciones del ALCA, porque los actores de mayor poder económico y cercanía al poder político ejercieron –y aún lo hacen hoy– una gran influencia en la definición de los proyectos.

Los documentos oficiales del MERCOSUR y del ALCA mencionan a la sociedad civil,<sup>58</sup> aunque sin precisar su concepto y haciendo referencia a ella indistintamente como al sector privado. Para superar esa falta de precisión conceptual, se adopta la definición del Comité Económico y Social Europeo –CESE–. Las organizaciones de la sociedad civil –OSC–, entonces, son aquellas en las que los ciudadanos participan activamente con el fin de lograr objetivos de interés general, que pueden ser de carácter económico, social o cívico (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, 1999). Reúnen características

*\* La autoría de este capítulo pertenece a Carmen Rosa Schaposnik.*

58 Según Mellado (2002) “la sociedad civil no es un todo homogéneo e indiferenciado, es compleja y sus componentes son diversos: personas individuales, grupos sociales, clases, el mercado, ciertas instituciones y un marco normativo específico”, citando a Rabossi (1997), y “es una realidad diferenciada en la que el acceso a recursos, cultura y prestigio social es desigual”. Vilas (1994).



que son comunes a todas, como la naturaleza privada, la autonomía, la finalidad de servicio –no tienen fin de lucro– y la afiliación voluntaria de sus miembros. Las cooperativas poseen todas estas características, a las que se agregan la democracia en la toma de decisiones y la primacía de la persona y el trabajo respecto al capital (Defourny y otros, 2001).

El tema de la participación social en el MERCOSUR fue motivo de otras investigaciones del equipo del Instituto de Integración Latinoamericana. (AA.VV. 1995; AA.VV. 2003; AA.VV. 2003 ). En la que se desarrolló sobre “Los actores empresariales y sindicales argentinos frente el MERCOSUR” (Mellado –coordinadora–, 2006) se incluyeron las empresas cooperativas y se realizaron consultas a dirigentes de las organizaciones representativas del movimiento cooperativo argentino para conocer su opinión sobre el ALCA. Las respuestas de los entrevistados fueron contundentes en un sentido: la mayoría se manifestó en contra de la incorporación de Argentina al ALCA –un 67%– y a favor de una profundización del espacio subregional (Schaposnik, 2006).

Este hallazgo de la investigación despertó el interés por indagar los fundamentos de la posición del cooperativismo argentino, y a la vez por identificar el modo en que participaban las cooperativas en el MERCOSUR y en el ALCA. Respecto a la resistencia del movimiento cooperativo al ALCA se planteó como hipótesis de trabajo que ésta podría atribuirse a fundamentos ideológico-políticos, a la falta de conocimientos sobre el tema, o a una combinación de ambos factores.

En el trabajo de investigación se realizaron entrevistas a dirigentes de la Confederación Cooperativa de la República Argentina –COOPERAR– y de la Confederación Intercooperativa Agropecuaria –CONINAGRO–, al presidente de la Federación de Cooperativas Apícolas de Argentina –FACAP– y al del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social –INAES–.<sup>59</sup> Las percepciones de los entrevistados, que fueron contrastadas con los documentos oficiales de las organizaciones cooperativas, se presentan y analizan en este capítulo.

59 El INAES es el órgano de aplicación del régimen legal de las cooperativas argentinas. Sus funciones están definidas en el Decreto Ley N° 20.337/1973 y en el Decreto N° 721/2000.

## La sociedad civil en el MERCOSUR y el ALCA

La participación social no fue contemplada en el Tratado de Asunción de 1991, que definió una estructura de carácter intergubernamental para el MERCOSUR, con órganos formados exclusivamente por funcionarios de los gobiernos de los Estados parte. Recién en 1994, con la firma del Tratado de Ouro Preto, se abrió la posibilidad de que la sociedad civil organizada participara institucionalmente en un órgano creado con ese propósito: el Foro Consultivo Económico y Social –FCES–, al cual se incorporaron algunas asociaciones sindicales y empresariales, y un grupo de organizaciones, muy heterogéneas, que se identificó como “sector diverso”. En enero de ese mismo año la III Cumbre presidencial realizada en Uruguay reconoció la importancia de los aspectos sociales en el proceso de integración.

En la Cumbre de Miami, tal como se manifestara en el Capítulo II, treinta y cuatro países de América coincidieron en la voluntad de creación del ALCA. En esa oportunidad el tema de la participación de la sociedad civil se incluyó formalmente en la agenda, aunque la convocatoria estuvo restringida al ámbito nacional y condicionada a la decisión exclusiva de los gobiernos. Los primeros actores en articularse en las negociaciones gubernamentales fueron los empresariales, mientras que los sindicatos lo hicieron por fuera de la convocatoria oficial (Tussie y Botto, 2003).

Los empresarios convocaron al Foro Empresarial de las Américas –FEA– luego de la I Reunión Ministerial de Denver de 1995, y exigieron a los gobiernos una mayor intervención en las decisiones y negociaciones del ALCA, en calidad de observadores de las reuniones ministeriales y de los grupos de trabajo. El FEA fue incorporado al organigrama del ALCA, con una participación de carácter consultivo y no vinculante.

Las asociaciones sindicales, por su parte, encontraron obstáculos para organizarse en el nivel regional, porque los gobiernos se resistían a reconocerlas como actores transnacionales. Por ese motivo en la III Reunión Ministerial de Belo Horizonte de 1997, las centrales de EEUU y de Brasil, junto a las principales redes de organizaciones no gubernamentales –ONGs– de medio ambiente y derechos humanos de la región, sentaron las bases para el nacimiento de la Alianza Social Conti-



mental –ASC–, un foro de organizaciones y movimientos sociales para intercambiar información y definir estrategias conjuntas relacionadas con las políticas de integración y desarrollo en el ámbito hemisférico.

A pesar de la heterogeneidad en la conformación, los miembros de la ASC coincidieron en el reclamo por el reconocimiento oficial del foro social y la inclusión de nuevos temas en la agenda oficial, como los de protección laboral, derechos humanos, medio ambiente y restricciones a la explotación de recursos no renovables. Para generar el apoyo de la opinión pública, la ASC organizó reuniones paralelas a las de los gobiernos: las denominadas Cumbres de los Pueblos de América.

La resistencia y la desconfianza que generaban las negociaciones se intentó superar con el “Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil” –CRG–. Ese Comité, creado efectivamente en la IV Reunión Ministerial realizada en Costa Rica en 1998, sería el encargado de recibir las opiniones y los aportes de la sociedad, analizarlos y elevarlos para la consideración de los ministros de cada país, de difundir información a través del sitio público del ALCA, elaborar material referido al proceso de negociación, realizar seminarios y evaluar las posibilidades de constitución de un comité consultivo de la sociedad civil. La primera reunión se realizó en Miami en octubre de ese mismo año, oportunidad en la que se aprobó un plan de trabajo que contenía una “invitación pública” a presentar por Internet los puntos de vista de la sociedad sobre las negociaciones del ALCA.

La respuesta a la convocatoria del CRG fue muy inferior a las expectativas gubernamentales, teniendo en cuenta que respondieron a ella sólo algunos centros académicos, fundaciones empresariales y ONGs.<sup>60</sup> Por otro lado, el mismo año en que los ministros de economía dieron instrucciones Comité para que pusieran en marcha la consulta sobre el ALCA –1998–, se realizó la I Cumbre de los Pueblos en Santiago de Chile, que tuvo un gran poder de convocatoria social.

A pesar de los anuncios acerca de la difusión de las informaciones sobre el ALCA, sólo algunas OSC tuvieron acceso a los documentos de las negociaciones, dependiendo de la voluntad que tuvieran los gobiernos. Recién en la Cumbre de Quebec de 2001 los primeros borra-

60 Se recibieron menos de doscientos aportes, entre abril de 2000 y mayo de 2004.



dores se hicieron públicos, en una decisión que para algunos fue un “paso hacia delante en términos de transparencia y fiscalización respecto de la ciudadanía en general” (Tussie, 2003:43).

En Argentina, mientras tanto, el gobierno impulsó la creación de un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil –CCSC– para generar un intercambio de información entre funcionarios de la Cancillería y representantes de la sociedad civil, en el que participan, según la información oficial, más de mil organizaciones –empresariales, sindicales, no gubernamentales, académicas y de otros sectores sociales–, entre ellas el Capítulo Nacional del FCES, a través del cual COOPERAR se hizo presente en algunas reuniones.

### ***El sector cooperativo en el MERCOSUR***

Las cooperativas, como otros actores sociales nacionales y subregionales, tuvieron escasa posibilidad de influir en las decisiones del proceso de integración (Grandi y Bizzózero, 1998).

Los movimientos cooperativos de la región se incorporaron orgánicamente al FCES, órgano de carácter consultivo que se manifiesta mediante recomendaciones dirigidas al Grupo Mercado Común –GMC–, está integrado por secciones nacionales que tienen autonomía organizativa.<sup>61</sup> La de Argentina funciona desde el año 2001 en la sede de la Unión Industrial, con un Plenario –órgano superior–, una Mesa Directiva –órgano ejecutivo y de representación– y órganos asesores.

Desde el FCES, en 1999 se aprobó una recomendación para que fuera creada una reunión especializada<sup>62</sup> en cooperativas –RECM–, fundamentando la misma en la conveniencia de “establecer un Foro destinado al análisis y al desarrollo de las cooperativas en el ámbito

61 Las entidades que participan son las organizaciones de grado superior reconocidas en los cuatro países miembros: CONINAGRO: Confederación Intercooperativa Agropecuaria; COOPERAR: Confederación Cooperativa de la República Argentina; OCB: Organización de Cooperativas de Brasil; CONPACCOOP: Confederación Paraguaya de Cooperativas; CUDECOOP: Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas.

62 Una reunión especializada es un grupo *ad hoc* que funciona en el ámbito del GMC y tiene competencia sobre un tema específico.

del MERCOSUR” –Recomendación 5–. Las actividades se iniciaron en el año 2001, cuando la propuesta del FCES fue avalada mediante la Resolución 35 del GMC.

La RECM tiene una composición que la diferencia de otros organismos del MERCOSUR, por estar integrada no sólo por representantes gubernamentales sino también por los de organizaciones de la sociedad civil, en este caso particular por los de las cooperativas [Cuadro N° 7]. Las decisiones se adoptan por consenso, con la presencia de representantes de todos los Estados partes, y se elevan como recomendaciones al GMC para su consideración.

### **Cuadro N° 7. Composición de la RECM**

<b>País</b>	<b>Organismos gubernamentales</b>	<b>Organismos cooperativos</b>
<b>Argentina</b>	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)	CONINAGRO COOPERAR
<b>Brasil</b>	Secretaría de Apoyo Rural y Cooperativismo (SARC)	OCB
<b>Paraguay</b>	Instituto Nacional de Cooperativas (INCOOP)	CONPACCOOP
<b>Uruguay</b>	Comisión Honoraria de Cooperativismo (CHC)	CUDECOOP

*Fuente: <http://www.mercosur.org.uy>*

En el año 2004, durante la presidencia pro-témpore de Argentina en la RECM, se impulsó y se logró la conformación de una Subcomisión de Cooperativas en el seno de la Comisión Parlamentaria Conjunta –Resolución 08 de la CPC–.



## ***Las cooperativas frente a las negociaciones del ALCA***

El MERCOSUR se enfrenta hoy a múltiples negociaciones internacionales sobre las que la sociedad civil, en general, tiene poca información y escasa o nula participación. El ALCA es una de ellas porque las tratativas son realizadas por funcionarios de los gobiernos de los treinta y cuatro países de América, en cumbres y reuniones ministeriales “a puertas cerradas”, lo que ha llevado a que cada vez más sectores de la sociedad impulsaran la creación de espacios propios para analizar los borradores del acuerdo y expresar su posición sobre el proyecto. De este modo, en forma paralela a las cuatro cumbres de presidentes realizadas hasta el momento, se han convocado ya tres reuniones o Cumbres de los Pueblos de América, en las que diversas organizaciones y movimientos sociales expresaron sus cuestionamientos y su oposición al ALCA.

El movimiento cooperativo organizado, representado por la Alianza Cooperativa Internacional –ACI Américas–, advirtiendo la necesidad de que sus entidades conozcan los tratados de libre comercio, discutan los borradores del acuerdo del ALCA y adopten una posición unificada, desarrollaron en forma conjunta con la Société de Coopération pour le Développement International –SOCODEVI– un proyecto que tiene como finalidad el fortalecimiento de la capacidad de incidencia del movimiento cooperativo de las Américas y su participación en los procesos de integración de la región. En ese contexto se organizó el Proceso Regional de Integración Cooperativa de las Américas –PRICA–.

El objetivo del PRICA es mejorar la información acerca de los procesos de integración, tomar una posición concertada frente a ellos y divulgarla en el ámbito cooperativo, en la sociedad y en los respectivos gobiernos. En ese marco se realizaron estudios en doce países de la región –Argentina,<sup>63</sup> Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay– y se organizaron actividades de consultoría y asesoría, con especialistas nacionales y del continente.

63 El Estudio sobre Argentina fue realizado por la autora de este capítulo, con un equipo integrado por Daniel Badenes y Sebastián Aburbé. El Informe completo se publicó en <http://www.neticoop.org.uy>, y una selección de capítulos en Schaposnik (2005).

## **Dimensión económica y social de las cooperativas**

Las cooperativas desarrollan su actividad en áreas muy diversas, que incluyen los servicios públicos, producción agropecuaria, crédito, seguros, vivienda, alimentos, salud, generación de fuentes de trabajo y otras actividades. Su contribución al desarrollo económico, social y cultural de los países obtuvo el reconocimiento explícito de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas – ONU– y la Organización Internacional del Trabajo –OIT–.

En el caso de la ONU, por ejemplo, el Informe del Secretario General del 23 de diciembre de 1998 estableció directrices destinadas a la creación de un entorno propicio para el desarrollo de las cooperativas. El documento propone que los gobiernos otorguen a estas entidades el mismo tratamiento que al resto de las empresas, pero contemplando sus características especiales. En el mismo sentido, la Asamblea General aprobó una resolución en la que se destaca la contribución de las cooperativas para la erradicación de la pobreza, la generación de empleo permanente y productivo y el mejoramiento de la integración social.<sup>64</sup>

La OIT, por su parte, reconoció la importancia de las cooperativas para promover la participación de toda la población en el desarrollo económico y social, así como en “la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía”. Por la función que cumplen en la sociedad, según se destaca en el mismo documento, “debería alentarse el desarrollo y fortalecimiento de la identidad de las cooperativas” (OIT, 2002).

La identidad a la que se refiere la OIT es la que el movimiento cooperativo internacional dio a conocer en un Congreso realizado en Manchester en 1995, en el que se definió como cooperativa a la “asociación autónoma de personas que se unen voluntariamente para satisfacer sus comunes necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales por medio de una empresa de propiedad conjunta, democrá-

64 Informe del Secretario General de la ONU del 23 de diciembre de 1998, N° A54/57, “Papel de las Cooperativas a la luz de las nuevas tendencias económicas y sociales”. Resolución 56/114 de la Asamblea General de la ONU del año 2001, “Las cooperativas en el desarrollo social”.

ticamente gobernada” (ACI, 1996). Junto a esa definición se aprobaron y se hicieron explícitos sus valores y principios.

Entre los valores se destacan los de autoayuda, democracia, equidad, solidaridad, responsabilidad social y preocupación por los demás. En cuanto a los principios, que son las pautas generales mediante las cuales las cooperativas ponen en práctica sus valores, son siete: *asociación voluntaria y abierta* a todas las personas que estén dispuestas a utilizar sus servicios y aceptar las responsabilidades de asociarse, sin discriminaciones raciales, políticas, religiosas, sociales ni de género; *control democrático por los asociados*, quienes intervienen activamente en la fijación de políticas y en la toma de decisiones, con iguales derechos de voto;<sup>65</sup> *participación económica de los asociados*, equitativa en cuanto a la formación del capital y la distribución de resultados; *autonomía e independencia* respecto a los gobiernos y a otras organizaciones; *educación, capacitación e información*, regla de oro por la cual las cooperativas brindan educación y capacitación a sus asociados, a los representantes elegidos y a los empleados, para que puedan contribuir efectivamente al desarrollo de sus organizaciones, e informan al público en general acerca de la naturaleza y los beneficios del cooperativismo; *cooperación entre cooperativas*, para servir más eficazmente a sus asociados y fortalecer el movimiento cooperativo; y *preocupación por la comunidad* que se traduce en políticas a favor del desarrollo sustentable de sus comunidades.

### ***En los países del TLCAN***

Una aproximación a la dimensión económica y social de este sector en los países del TLCAN<sup>66</sup> se puede apreciar a través de los siguientes datos:

65 En las cooperativas primarias, cada asociado tiene un voto, independientemente del capital aportado. En las de otros niveles o grados, se garantiza la organización democrática.

66 Se consideran los países que firmaron el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos, Canadá y México –NAFTA– por la similitud que tiene con el ALCA. Los datos son de mediados del año 2005.



- En EEUU existen aproximadamente 47.000 cooperativas con 120 millones de miembros –40% de la población–. Las uniones de crédito –alrededor de 10.000– tienen más de 80 millones de personas asociadas y las eléctricas prestan servicios a más de 30 millones de personas –13% de la población–. También son importantes las cooperativas de trabajadores, las de consumidores y las del sector rural.
- En Canadá, las cooperativas ocupan un lugar destacado en el sector agropecuario, especialmente en la transformación y comercialización de cereales y oleaginosas, y también en lácteos, ganadería y miel. El cooperativismo de consumo también está muy desarrollado, desde los pequeños clubes de compra hasta grandes supermercados y cooperativas mayoristas, y el movimiento de cajas de crédito constituye una red financiera con más de 5 millones de socios y cerca de 18 mil de directivos voluntarios.
- En el movimiento cooperativo de México se destaca la experiencia de la banca social, que ha recibido una gran influencia de las cajas de crédito de Canadá, y la relacionada con la industria de la construcción.

### *En el MERCOSUR*

El cooperativismo no se desarrolló en forma similar en los países del MERCOSUR. En Argentina se destaca el modelo de los servicios públicos, que posee una fuerte inserción en las comunidades locales, pero es innegable la importancia de las cooperativas de los sectores de consumo y de crédito –que llegó a tener más de 400 entidades– y el de la producción, sobre todo en el sector agroalimentario. En Brasil, el más relevante es el agropecuario, como lo es también en Paraguay, aunque allí es más reciente. En Uruguay se reconoce la singularidad del sistema solidario de construcción de viviendas y el sector agropecuario –especialmente lácteos y granos–.

Según información de los movimientos cooperativos de los cuatro países miembros, habría en el MERCOSUR casi 15.000 cooperativas

que reúnen a más de 21 millones de asociados, como se puede ver en el siguiente cuadro.<sup>67</sup>

### **Cuadro N° 8. Cooperativas en el MERCOSUR**

<b>PAÍS</b>	<b>COOPERATIVAS</b>	<b>ASOCIADOS</b>
Argentina	5. 825	14.150.154
Brasil	7.355	5.762.718
Paraguay	580	660.000
Uruguay	1.211	844.931
<b>TOTALES</b>	<b>14.971</b>	<b>21.417.803</b>

*Fuente: De Lisio (2005)*

Se estima que el 36% de la población argentina está vinculada a una cooperativa, en Uruguay el 25%, en Paraguay el 11% y en Brasil el 3%.

La relevancia del sector se reconoció en una declaración de los presidentes de los países del MERCOSUR,<sup>68</sup> en la que hubo coincidencia sobre la necesidad de dar impulso al movimiento cooperativo de la región como “importante herramienta para el desarrollo”. En el mismo documento se instó a la RECM para que siguiera avanzando en sus discusiones, reiterando “que el cooperativismo es un importante agente de desarrollo regional, integración económica, inclusión y cohesión social”.

67 Las cifras son estimaciones realizadas por el propio sector cooperativo, ya que no se cuenta con estadísticas oficiales accesibles y/o confiables. En el caso de Brasil, los datos son de la OCB y representan menos de la mitad de las cooperativas brasileñas.

68 Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados partes del MERCOSUR, 18 de junio de 2003, Punto 16.



## *En Argentina*

La cantidad de cooperativas en Argentina es de aproximadamente 6.000 (CAC, 2004), de las cuales 99 son federaciones –entidades de segundo grado– y 3 son confederaciones: CONINAGRO, COOPERAR y la Confederación de Cooperativas de Vivienda de la República Argentina –CECOVIRA–.

### **Cuadro N° 9. Cooperativas en Argentina**

<b>Tipo de cooperativa</b>	<b>Cantidad de cooperativas</b>	<b>Participación relativa *</b>
Trabajo	1.874	32,17 %
Servicios públicos	1.521	26,11 %
<i>Eléctricas</i>	615	10,56 %
<i>Telefónicas</i>	319	5,48 %
<i>Agua y saneamiento</i>	587	10,08 %
Agropecuarias	800	13,73 %
Vivienda	690	11,85 %
Consumo-Provisión	500	8,58 %
Seguros	17	0,29 %
Farmacéuticas	10	0,17 %
Entidades financieras	4	0,07 %
Otros servicios	409	7,02 %
TOTALES	5.825	100,00 %

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CAC 2004.*

*\*Porcentaje de cooperativas de cada sector en relación con el total de cooperativas.*

Las cooperativas agropecuarias, que representan casi el 14% del total, son cerca de 800 y agrupan a 80.000 productores asociados, contribuyen al 6% del PBI del país y comercializan aproximadamente el 22% de la producción del campo. Participan con el 5,5% de las expor-



taciones primarias y agroindustriales, las que en total superan los 3.000 millones de pesos anuales.

### **Cuadro N° 10. Las cooperativas en la comercialización agropecuaria**

<b>Producto</b>	<b>Porcentaje *</b>
Algodón	14,0 %
Arroz	20,0 %
Granos	20,5 %
Lácteos	26,0 %
Lana	7,5 %
Miel	20,0 %
Mosto	17,0 %
Pimiento	20,0 %
Tabaco	45,0 %
Té	45,0 %
Tomate	20,0 %
Vacunos	7,0 %
Vinos	16,0 %
Yerba	25,0 %
Promedio	21,6 %

*Fuente: CAC (2004)*

*\*Porcentaje en relación con el total de cada producto.*

### *Cooperativismo apícola*

La miel es un producto alimenticio de origen natural que tiene una gran aceptación para su consumo, sobre todo por sus propiedades nutricionales y terapéuticas. La de Argentina se reconoce en el mundo



entre las de mayor calidad, es en general de color claro y se utiliza para consumo directo, en la mezcla con otras de menor calidad para mejorar su sabor y en la industria alimenticia.

En el mercado internacional, Argentina ocupa los primeros puestos como productor –tercero después de China<sup>69</sup> y EEUU– y también como exportador –segundo luego de China, con la que compite por el precio, y antes de México, con el compite en base a la calidad–. Las exportaciones superan el 92% de la producción nacional, que fue de 80 mil toneladas en 2004 –según la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, SAGPyA–. El 98% de la miel se comercializa a granel, sin diferenciación de producto, y sólo el 2% se fracciona. El MERCOSUR es el principal destino de la miel fraccionada, aunque ésta sólo representa el 1% de las ventas totales.

Los países importadores de miel son generalmente de alto poder adquisitivo y exigentes en materia de calidad, por lo cual la demanda no presenta variaciones importantes ante los aumentos de precios del producto. En ese marco, Argentina cuenta con ventajas competitivas debido a que sus niveles de calidad son superiores a las exigencias del mercado internacional, y a que es el único país entre los principales productores que se ubica en el hemisferio sur, con producción de contra-estación.

El 70% de las ventas de miel argentina tiene como destino Alemania y EEUU y en orden de importancia le siguen Italia, Inglaterra y España. En los últimos años se produjo un incremento de los puntos de venta y la apertura de nuevos mercados como los países árabes, Sudáfrica, Finlandia, Ecuador y Noruega.<sup>70</sup>

Los actores que participan en la cadena de la miel son los productores, los acopiadores y exportadores –intervienen en el comercio internacional– y los fraccionadores –orientan sus ventas principalmente hacia el mercado interno–. Los productores son muchos, relativamente pequeños y dispersos en distintas regiones del país, mientras que los acopiadores y los exportadores son pocos y se concentran en las zonas productoras –los primeros– y en Buenos Aires –los segundos–. Esto

69 La producción en China es de carácter familiar, no profesionalizada. Su calidad es inferior a la de Argentina y sus precios están por debajo de la media internacional.

70 La exportación mundial de miel es de alrededor de 350 mil toneladas y Argentina participa con algo más del 20% del total.

hace que los productores individuales tengan un poder de negociación muy pequeño frente al poder oligopólico que ejercen los otros actores.

Según la SAGPyA, existen aproximadamente 28.000 apicultores que cuentan con 3.500.000 de colmenas. La ocupación es de aproximadamente 60.000 personas en el sector, si bien en periodos de cosecha se contratan trabajadores temporarios y esas cifras llegan a cerca de 90.000.

Los datos mencionados permiten comprobar la importancia actual y potencial de la actividad apícola para la Argentina, en la cual el sector cooperativo participa con la comercialización del 20% de la producción de miel.<sup>71</sup>

La dimensión del cooperativismo en una actividad económica que compite en el comercio internacional con los EEUU, incentivó el interés por conocer la posición del sector frente a las negociaciones del ALCA y en particular la de una entidad de segundo grado: la Federación Argentina de Cooperativas Apícolas –FACAP–.

### *La Federación Argentina de Cooperativas Apícolas (FACAP)*

La FACAP es una entidad de segundo grado<sup>72</sup> que se creó en 1998 en la provincia de Buenos Aires con siete cooperativas apícolas, y a mediados de 2000 contaba con la participación activa de veintitrés entidades. Según su Estatuto social, tiene por objeto ejercer la representación de sus asociadas ante las autoridades nacionales, provincia-

71 Casi la totalidad de la comercialización se hace a través de la Asociación de Cooperativas Argentinas –ACA–, entidad que está constituida por más de 200 entidades de primer grado situadas mayoritariamente en la Pampa húmeda. Realiza actividades de acopio y exportación para productores que no tienen que estar necesariamente asociados a la entidad. Según el presidente de la FACAP, la asociación cumplió una importante función para mantener los precios, aunque en el sector de la miel “no funciona bajo la forma cooperativa” y comercializa la miel a granel –sin tipificación–.

72 La integración entre cooperativas es un principio del cooperativismo (ACI, 1996), y está contemplado en el decreto-ley 20.337: “Por resolución de la asamblea, o del consejo de administración ad-referendum de ella, pueden integrarse en cooperativas de grado superior para el cumplimiento de objetivos económicos, culturales o sociales” (artículo 85).

les y municipales, cooperar con entidades similares, comercializar la producción de sus miembros y proveerlos de artículos necesarios para la actividad específica de la apicultura, realizar operaciones de exportación e importación, promover y realizar actividades de educación y capacitación, entre otras –Artículo 5–.

En el “Primer Congreso Nacional del Cooperativismo Apícola” realizado en la provincia de San Luis a fines de 2000, al que asistieron cuarenta cooperativas de todo el país, se amplió la federación al ámbito nacional para que pudieran incorporarse entidades de otras provincias.<sup>73</sup> En esa oportunidad la FACAP se fijó como objetivos:

- optimizar la provisión de insumos a los productores apícolas;
- incursionar en el mercado de exportación de miel y potenciar el mercado interno;
- gestionar ante los organismos oficiales la instrumentación de políticas activas que beneficien a los productores;
- desarrollar proyectos científicos y técnicos para potenciar los otros productos de la colmena –propóleos, polen, jalea real, cera, apitoxina– y la investigación para el desarrollo del control sanitario no contaminante en la producción –medicamentos, acaricidas ecológicos, etc.–;
- establecer alianzas con organizaciones de productores de otros países;
- ejecutar programas de capacitación dirigidos a la profesionalización apícola y al ámbito institucional, teniendo en cuenta a la cooperativa en sus dos dimensiones: la asociativa y la empresarial.

A la federación pueden asociarse “todas aquellas cooperativas apícolas u otras que tengan relación con la actividad productiva apícola” y estén dispuestas a suscribir las cuotas sociales que determina el estatuto, obligándose a “entregar la mayor cantidad de miel posible para su comercialización, estableciéndose un cupo mínimo entre las cooperativas y la Federación previo a la zafra de cada año” –Arts. 9, 10, 11 y 14 del Estatuto Social–.

73 La FACAP posee matrícula del INAES N° 63.474 del año 2001.

La FACAP forma parte del Bloque Apícola del Cono sur, creado en Montevideo en noviembre de 2001 por iniciativa de tres organizaciones cooperativas de segundo nivel: la Central Apícola Cooperativa de Uruguay, la Federación Red Nacional Apícola de Chile y la misma FACAP, a las que se sumó luego la Asociación Civil Nusamd de Bolivia. Los fundadores establecieron como objetivos del bloque:

- estructurar una alianza entre los productores organizados, que les permita participar en forma más competitiva en los circuitos internacionales de comercialización de la miel; y
- abrir espacios de diálogo e intercambio con organizaciones de productores de los países importadores de miel, a fin de establecer relaciones comerciales que favorezcan a ambos sectores.

En septiembre de 2004 se realizó en la provincia de Mendoza el “Primer Simposium Mundial de cooperativismo y asociatividad de productores apícolas”, al que asistieron apicultores de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, España, Francia, Italia, México, Uruguay y Vietnam. En ese encuentro se destacó la importancia de promover la actividad y favorecer las alianzas y se resolvió que el Bloque Apícola del Cono Sur propusiera la candidatura de Argentina para la realización de “Apimondia 2009”, entre otras cuestiones acordadas.<sup>74</sup>

### *Relación de la FACAP con la actividad apícola*

La actividad del apicultor es muy individualista, “muy cerrada en sí misma” –dice el presidente de la FACAP–. Sin embargo, esta cualidad no fue un obstáculo para que algunos apicultores decidieran unirse bajo la forma cooperativa, que les permite desarrollar todas las actividades de la cadena apícola, desde la provisión de insumos, a la transformación de la producción y la comercialización, logrando reducciones en los costos, sumando valor agregado a los productos primarios,

74 Apimondia es una organización internacional especializada con sede en Rumania, integrada por 55 asociaciones nacionales de apicultores de 49 estados de todos los continentes, cuyo objetivo es promover el desarrollo científico, técnico y económico de la apicultura en el mundo.

y mejorando los niveles de escala y calidad necesarios para acceder a mercados internacionales. Los problemas que se presentan para la formalización de una estructura jurídica de este tipo es que la mayoría de los productores no están inscriptos en los registros oficiales y que “no hay conciencia cooperativa”.

La mayoría de los apicultores entregan la miel a un acopiador de su zona, que en muchas ocasiones se aprovecha de la situación de debilidad de los productores. Además, como los análisis de calidad los realizan los mismos acopiadores, son ellos quienes deciden si la miel es buena o mala y el productor tiene que aceptar el precio que le ofrecen aunque no esté seguro de los resultados de esos estudios. Los que tienen menos dificultades son los que trabajan con pocas colmenas “para reforzar su presupuesto”, porque no les preocupa si tienen que esperar un mejor momento para vender, y también los grandes productores, que establecen otro tipo de relación con el acopiador y el exportador y “se pueden salvar” –afirman en la FACAP–. A estas dificultades habría que agregar que en Argentina, con el manejo intensivo de los cultivos, han aparecido muchas enfermedades y pestes que hacen que un colmenar no sobreviva más de dos o tres años y que se convierta en un foco infeccioso por muchos años más.

La FACAP comercializa directamente la miel de sus asociados, que representa el 2 o 3% de la que se coloca en el mercado exterior, exportando el producto a Alemania y Polonia, entre otros. Su primer contrato de exportación fue con EEUU, aunque quedó sin efecto cuando se estableció un *antidumping*.<sup>75</sup>

Sus posibilidades para exportar se ven limitadas porque la federación no tiene una capacidad financiera suficiente para acopiar toda la

75 Frente a las medidas *antidumping* de Estados Unidos, en mayo de 2001, la FACAP fijó una posición crítica respecto a los exportadores argentinos y negó la existencia de *dumping*. “Lo que en realidad existe en Argentina es un nefasto circuito comercial manejado por pocas empresas exportadoras”, dice el documento, que “se han dedicado a la fácil colocación de un comoditie, sin preocuparse en distinguir el producto, calificar los mercados; así, la variable de ajuste de sus ventas siempre fue el menor precio pagado al productor, convirtiéndose de hecho en socios del comprador extranjero, antes que en protectores de la producción nacional”. La petición de investigación *antidumping* fue presentada en septiembre de 2000 por la American Honey Producers Association y la Sioux Honey Association ante el Departamento de Comercio.

miel que le entregan los productores. Esto provocó que tuviera que hacerlo bajo la forma de un fideicomiso que le permitió obtener el financiamiento necesario, con pago al momento de la cosecha y prefinanciación de las exportaciones. Aún así, el proyecto de la FACAP sigue siendo acopiar la producción y comercializarla, incluso adicionándole valor agregado y fraccionándola; es decir, abarcando toda la cadena de la miel.

En ese sentido, desde la FACAP se comenzó a tipificar la miel de naranja y de eucalipto. Lograron además una denominación de origen, financiada por el gobierno de Neuquén: la “miel de cordillera” que se obtiene en valles caracterizados por unos microclimas favorables que permiten buenos rindes de una miel muy especial, que se está intentando exportar con esa denominación. En la provincia de Buenos Aires se está estudiando hacer lo mismo con la miel de “Caa-tay”, una de las mieles argentinas que producen mayor valor agregado.<sup>76</sup> Una de las dificultades para concretarlo es que con la “revolución de la soja” ha quedado poco espacio para el desarrollo de la apicultura.

El acopio de la producción de sus asociados, la comercialización directa y la tipificación de la miel para agregarle valor, son estrategias que adoptó la FACAP en defensa de los productores apícolas agrupados en la federación.

## **Las cooperativas argentinas frente al ALCA**

El movimiento cooperativo argentino no tiene una posición unificada respecto al ALCA, y una muestra de ello fue su accionar en las reuniones que se realizaron en Mar del Plata en noviembre de 2005.

Un sector de su dirigencia fue invitado para participar en la Cuarta Cumbre de los Presidentes, y logró influir ante los funcionarios gubernamentales para que se incluyera en la declaración final una mención sobre las cooperativas, que reconoce “la contribución a la economía y

76 Son mieles del delta del Paraná, fundamentalmente de la región media, que comprende las islas inundables ubicadas próximas a la ciudad de Victoria –Entre Ríos–, y cuyo origen floral principal es el Caa-tay, planta muy frecuentada por las abejas.

a la creación de trabajo decente de las organizaciones productivas, de acuerdo con las características de cada país tales como cooperativas y otras unidades de producción” –Punto 52–. En la misma declaración se ratificó que se continuarán “promoviendo las prácticas y actividades establecidas en el proceso del ALCA, que garanticen la transparencia y promuevan la participación de la sociedad civil” –Punto 19–, reiterando asimismo que “una mayor participación ciudadana, comunitaria y de la sociedad civil contribuirá a asegurar que los beneficios de la democracia sean compartidos por la sociedad en su conjunto” –Punto 62–.<sup>77</sup>

Otro sector, mientras se estaba discutiendo la declaración de los Jefes de Estado, participaba en la III Cumbre de los Pueblos de América, de la que eran también convocantes. Los asistentes asumieron el compromiso de redoblar la resistencia, fortalecer la unidad en la diversidad y “convocar a una nueva y más grande movilización continental para enterrar el ALCA para siempre”. Además ratificaron la posición que ya venían expresando en otras cumbres, en el sentido que “todo acuerdo entre las naciones debe partir de principios basados en el respeto de los derechos humanos, la dimensión social, el respeto a la soberanía, la complementariedad, la cooperación, la solidaridad, la consideración de las asimetrías económicas favoreciendo a los países menos desarrollados” –Punto 2–.

Por otro lado, los documentos oficiales de las organizaciones cooperativas que se analizaron, así como las opiniones de los dirigentes, reflejan no sólo la falta de una posición concertada respecto al ALCA sino también un gran desconocimiento sobre el contenido de las negociaciones.

### ***Congreso Argentino de la Cooperación***

En el Documento oficial del último Congreso Argentino de la Cooperación –CAC–, realizado en abril de 2004, no se fija una posición respecto al ALCA. Solo se menciona el acuerdo en los capítulos sobre

77 En el documento de los Jefes de Estado se instruye a la Secretaría General de la OEA para que coordine la participación de la sociedad civil (Punto 74).



el sector agropecuario, refiriéndose a la necesidad de contar con representantes del cooperativismo en las negociaciones sobre los subsidios agrícolas. En el siguiente cuadro se exponen las referencias sobre el MERCOSUR y el ALCA en el documento mencionado:

### **Cuadro N° 11. MERCOSUR y ALCA en el CAC 2004**

#### **Referencias sobre el MERCOSUR y el ALCA en el Documento Final del Congreso Argentino de la Cooperación. Buenos Aires, abril de 2004**

La globalización del mundo no deja espacio para que los países puedan actuar individualmente y por ello la integración regional es un imperativo. En este marco y momento histórico, la más absoluta prioridad del país es la consolidación del MERCOSUR y, a través del mismo, propiciar y promover acuerdos extra regionales, que preserven debidamente el interés nacional. (*Capítulo 2. Política social, económica y territorial. Integración regional y Mercosur, pág. 18*).

El país deberá reorientar sus esfuerzos a la exportación, fundamentalmente con trabajo agregado a los mercados con mayor perspectiva de crecimiento, como el MERCOSUR, países del Pacífico, etc., sin concentrar todo en Buenos Aires y el Atlántico. (*Capítulo 2.2.5 Infraestructura y servicios públicos, pág. 48*).

Fortalecer el MERCOSUR, pasando de una unión aduanera imperfecta a una verdadera integración económica, mediante obras de integración física a partir de las cuales se negocien otros acuerdos extra regionales y se promueva el intercambio comercial con países del Pacífico. Promover el establecimiento de áreas locales en zonas de frontera que permitan una intercomunicación fluida y eficiente entre ambos lados de la frontera, promoviendo la participación de las cooperativas en el proceso de integración regional del MERCOSUR. (*Capítulo 2.2.5.3 Infraestructura y servicios públicos – En el largo plazo, pág. 51*).

Consolidar el MERCOSUR, apuntando a lograr un bloque de integración económica regional fuerte y unido, capaz de brindar a los países que lo integran un espacio económico que contribuya eficazmente a su desarrollo y que a la vez les permita alcanzar presencia y gravitación significativa en el contexto internacional. Apoyar la labor que desde su creación



viene realizando la Reunión Especializada en Cooperativas del MERCOSUR (RECM), integrada por los organismos nacionales de cooperativas y por las organizaciones de cúpula de los movimientos cooperativos de cada uno de ellos. (*Capítulo 3.4 Relaciones internacionales, pág. 56*).

El desarrollo de políticas que, a partir de una adecuada priorización de la importancia del sector, permitan su inserción internacional en el contexto de los acuerdos del MERCOSUR y del ALCA, y de la UE, y que también contribuyan a superar las restricciones al comercio internacional planteadas en el acuerdo de la OMC (*Capítulo 4.1.5.1. Otras políticas sectoriales: Lácteos. (h) Comercio exterior, pág. 78*).

Es necesario discutir en el seno del MERCOSUR las posturas del sector, pensando en el largo plazo; no es posible trabajar con oportunidades de negocios puntuales, sin definir políticas. (*Capítulo 4.1.5.3. Otras políticas sectoriales: Frutas y hortalizas, pág. 85*).

En las negociaciones de la OMC, respecto a los subsidios agrícolas, las negociaciones por el ALCA, los acuerdos MERCOSUR-Unión Europea y MERCOSUR-Comunidad Andina, nuestro sector debería contar con representantes de los productores cooperativos (*Capítulo 4.1.5.3. Otras políticas sectoriales: Frutas y hortalizas, pág. 86*).

Implantación dentro del MERCOSUR de un Arancel Externo Común (AEC) al 35% para las importaciones, intentando proteger al sector de la competencia desleal producida por la política de subsidios directos e indirectos de competidores mundiales (*Capítulo 4.1.5.6. Otras políticas sectoriales: Arroz. (a) Recuperar la competitividad natural del sector, pág. 95*).

Tarifas energéticas con valores similares a los vigentes en el resto del MERCOSUR (*Capítulo 4.1.5.6. Otras políticas sectoriales: Arroz. (b) Promoción del valor agregado en la cadena agroindustrial arroceras, pág. 96*).

Propiciar la participación de las cooperativas en el proceso de integración del MERCOSUR y América a través de la informática, las telecomunicaciones y las redes de interconexión, como herramientas unificadoras y de acercamiento de nuestros pueblos (*Capítulo 4.2.3.2. Sector de Servicios públicos: El servicio de telecomunicaciones, pág. 109*).

Resulta de sumo interés que el rubro turismo sea incluido en la agenda de la Reunión Especializada en Cooperativas del MERCOSUR (*Capítulo 4.11. El sector de turismo, pág. 134*).

Áreas de complementación: se consideraron en particular las de insumos, financiamiento, comercialización, asistencia técnica a productores y cooperativas de base, información, salud, seguros, MERCOSUR y el mundo (*Capítulo 5.6.8.1. Instrumentos de integración, pág. 156*).

Integrar a nivel MERCOSUR las comisiones específicas relacionadas al sector cooperativo y las comisiones generales que traten los diferentes temas que hacen a la integración económica, social y cultural (*Capítulo 5.10.3. Participación internacional, pág. 163*).

Queremos y podemos desarrollarnos y expandirnos en el ámbito del MERCOSUR y a través del mismo propiciar y promover acuerdos extrarregionales, que preserven debidamente el interés nacional (*Capítulo 7. Síntesis y conclusiones. A los gobiernos: nacional, provincial y municipales, pág. 169*).

*Fuente: Elaboración propia sobre la base del Documento Final del CAC (2004).*

A pesar de no fijar posición sobre el ALCA, el Congreso sí se definió respecto a la integración regional y al MERCOSUR. En cuanto a la primera, sostiene que debe ser un “imperativo”; y sobre el segundo, que es una “prioridad” que se consolide y se realicen a través de él todos los acuerdos extra-regionales.<sup>78</sup>

### ***Memorias de las cooperativas***

En las memorias anuales de las confederaciones de 2003 y 2004, tampoco se expresa un posicionamiento respecto al ALCA.

En las de CONINAGRO no se hallaron menciones sobre el ALCA, aunque sí aparecen referencias al MERCOSUR, en tanto la confederación participa en reuniones y comisiones sectoriales con otras organizaciones de la región y considera que la asociación estratégica con los países del bloque es una fuente de oportunidades de negocios y de acceso a nuevas tecnologías. Mientras que en las memorias de la otra confederación –COOPERAR– se le adjudica importancia a la partici-

<sup>78</sup> Este aspecto fue señalado en el capítulo “Las cooperativas” de la investigación sobre los actores empresariales frente el MERCOSUR (Mellado coord., 2006:89).



pación en la sección nacional del FCES, en la RECM y en el CCSC, donde se realiza el seguimiento de los acuerdos del ALCA y la OMC.

En las memorias de la FACAP de los ejercicios 2002 y 2003, las últimas presentadas a la fecha de realización de la entrevista, no se mencionan ni el MERCOSUR ni el ALCA.

### ***Opiniones de los dirigentes cooperativos***

Los dirigentes cooperativos fundamentaron su posición respecto al ALCA basándose en cuestiones comerciales, centrandó su atención en cómo afectaría a cada sector en particular la apertura comercial y no hicieron referencia a otras materias que se incluyen en el acuerdo del ALCA.<sup>79</sup>

Para la dirigencia de COOPERAR, la incorporación de Argentina al ALCA podría afectar a las cooperativas de producción pero no así a las de servicios, porque éstas pudieron sobrevivir a las privatizaciones de la década del 90 en “un mercado totalmente libre que es lo que pretende el ALCA”. Mientras que para la de CONINAGRO podría tener una “incidencia retardataria” sobre las cooperativas argentinas que no hubieran logrado una genuina integración institucional y su inserción en las actividades económico-sociales en el ámbito interno.

Respecto al sector apícola, en el momento de realizar la entrevista el mercado americano estaba casi cerrado para los productores y la miel argentina pagaba un arancel del 36% para ingresar a EEUU, que el importador tenía que hacer efectivo antes de recibir la mercadería. Frente a esta situación, la opinión del presidente de la FACAP fue que si la incorporación al ALCA significaba una apertura real al comercio, “serían más las posibilidades de mejorar que de empeorar”, sobre todo porque se recuperaría un comprador importante. Además, no cree que se impongan trabas con las denominaciones de origen o con la trazabilidad de la miel, porque el mayor *spread* sería para los importadores,

79 Se realizaron entrevistas al presidente de COOPERAR –17/02/05–, al síndico de CONINAGRO –26/01/05–, al presidente de la FACAP –29/03/05– y al presidente del INAES –a cargo de la presidencia pro-tempore de la RECM en el primer semestre de 2004–.

pero reconoce que tal vez sí se podrían oponer a su fraccionamiento. Para reforzar su posición, destacó que “lo peor que nos puede pasar es que siga igual” y agregó que el ALCA no es una preocupación para la FACAP, porque “tenemos cosas más inmediatas” que resolver.

Respecto al futuro del ALCA, quien fuera presidente del INAES opinó que no se llegará a concretar, y en caso de que eso ocurriera, la participación económica e institucional de las cooperativas “debería integrarse no sólo en los aspectos comerciales sino también en los culturales y políticos, intentando dar una respuesta unificada del MERCOSUR cooperativo que impida los avasallamientos imperialistas”.

En cuanto al bloque subregional,– “se va a ir fortaleciendo un MERCOSUR ampliado a otros países de América Latina” –opinó el presidente del INAES–, y se debería “perfeccionar la unión aduanera” y propiciar una integración con “conceptos solidarios y no rentísticos” –dijo el presidente de COOPERAR–.<sup>80</sup> Para el representante de CONINAGRO, sin embargo, el problema reside en que se carece de una visión trascendente, “capaz de superar los intereses de poder que predominan en la coyuntura”.

La ausencia de estudios sobre el ALCA y el desconocimiento sobre las materias que incluye el acuerdo, se evidenció en las entrevistas. Con relación a este aspecto, surgió de las respuestas que ni las confederaciones ni la federación asistieron a ningún foro empresarial relacionado con el ALCA y no realizaron tampoco estudios acerca del impacto que podría tener ese acuerdo sobre el sector cooperativo.<sup>81</sup> También se mostró que COOPERAR no participó en las negociaciones, y que CONINAGRO habría intervenido de modo “indirecto” para contribuir a la definición de negocios de su sector.

Las opiniones de los entrevistados de las dos confederaciones se muestran en el siguiente cuadro:

80 COOPERAR estaría trabajando por una “comunidad cooperativa sudamericana”, de acuerdo con lo expresado por su presidente.

81 COOPERAR asistió a reuniones convocadas por la ACI-Américas para debatir el tema del ALCA.

**Cuadro N° 12. Opiniones de los entrevistados de COOPERAR y CONINAGRO**

	<b>COOPERAR</b>	<b>CONINAGRO</b>
<b>Sobre el MERCOSUR</b>	Se debería perfeccionar la unión aduanera.	Se carece de una visión trascendente, "capaz de superar los intereses del poder que predomina en la coyuntura".
<b>Sobre la participación de las cooperativas en el FCES y la RECM</b>	<p>La participación es acotada, en el caso de COOPERAR, por razones presupuestarias.</p> <p>Evalúa positivamente la participación de las cooperativas en el FCES y la RECM.</p> <p>Considera que los canales son suficientes "en la medida que los sepamos ocupar".</p>	<p>Las cooperativas agropecuarias participan con cierto grado de reserva e inseguridad.</p> <p>La participación fue positiva en el tratamiento de los temas fronterizos (en los primeros protocolos).</p> <p>Los canales son suficientes, porque no hay que sobredimensionar estos foros sino dotarlos de mayor dinamismo y poder de decisión.</p>
<b>Sobre las negociaciones del MERCOSUR</b>	<p>"Nuestra confederación trabaja para integrar no sólo el área del MERCOSUR sino todo lo que hace al área de las cooperativas de las Américas bajo un concepto de comunidad cooperativa americana".</p> <p>La mejor alternativa para el MERCOSUR sería "propiciar mayor participación de la figura solidaria" -una integración "con conceptos solidarios y no rentísticos"-.</p>	<p>"La Argentina asumió el compromiso de integrar el MERCOSUR. Siendo solidaria, debe cumplirlo, especialmente en el marco Regional".</p> <p>Para insertarse en el "nuevo orden" que está en marcha, se debería tomar conciencia de "quienes somos, qué tenemos, dónde y cómo estamos parados y qué queremos (o pretendemos)".</p>

<p><b>Sobre las negociaciones del ALCA</b></p>	<p>COOPERAR no participó en las negociaciones del ALCA.</p> <p>No asistió a ningún foro empresarial relacionado con el ALCA, pero sí a reuniones convocadas por la ACI-Américas para debatir el tema.</p>	<p>CONINAGRO interviene de modo “indirecto” en las negociaciones, para contribuir a la definición de los negocios que orienten el desarrollo real del MERCOSUR.</p> <p>No concurrió a ningún foro empresarial relacionado con el ALCA.</p>
<p><b>Sobre el ALCA</b></p>	<p>Podría afectar a las cooperativas de producción, no así a las de servicios que han vivido las privatizaciones de la década del 90 en un “mercado totalmente libre que es lo que pretende el ALCA”.</p> <p>COOPERAR no ha realizado ningún estudio sobre el impacto que produciría el ALCA.</p>	<p>Podría tener una “incidencia retardataria” sobre las cooperativas argentinas que no han logrado su genuina integración institucional y una inserción en las actividades económico-sociales del país.</p> <p>Se realizaron estudios para constituir un “Pacto campo-industria” con la UIA, cuya agenda incluye la apertura de los mercados externos. (Nota: en el documento citado no se menciona el ALCA).</p>

*Fuente: Elaboración propia.*

Los resultados de una encuesta realizada en el marco del Proyecto PRICA, apoyan los resultados obtenidos en la investigación. Las respuestas de las entidades asociadas a COOPERAR que fueron consultadas y que representan a más de 600 cooperativas primarias, mostraron la escasa información que los dirigentes cooperativos tienen sobre el ALCA. De las diez que respondieron la encuesta, nueve tienen poco o ningún conocimiento sobre las negociaciones y el contenido del acuerdo.



## Reflexiones finales

A pesar de los costos sociales y políticos que podría tener el ALCA, que superarían con creces las posibles ventajas sectoriales, el movimiento cooperativo argentino no tiene una opinión unificada sobre el acuerdo.

Los dirigentes cooperativos demostraron tener poca información sobre el ALCA y desconocer la marcha de las negociaciones y el contenido del acuerdo. El tema no aparece como una preocupación central en el cooperativismo argentino, afirmación que surge al constatar que no participaron en foros empresariales para discutirlo ni realizaron estudios específicos para estimar el impacto que ese acuerdo podría tener sobre el sector.

Por otra parte, las opiniones de los entrevistados no siempre se vieron reflejadas en los documentos de las confederaciones. Así, por ejemplo, mientras que el representante de CONINAGRO dice que el ALCA podría tener una “incidencia retardataria” sobre las cooperativas argentinas, en el Documento Final del Congreso Argentino de la Cooperación –CAC 2004– el sector agropecuario puso de manifiesto sus expectativas frente a los acuerdos de libre comercio como el ALCA, porque contribuirían a “superar las restricciones al comercio internacional planteadas en el acuerdo de la OMC”. En el caso de COOPERAR, su presidente afirma que el ALCA podría “afectar a las cooperativas de producción”, pero esa opinión no se refleja ni en las memorias de la confederación ni en el documento del Congreso de la Cooperación.

La resistencia del movimiento cooperativo al ALCA que fuera detectada en la investigación anterior sobre las organizaciones empresariales en el MERCOSUR, no se manifestó en las entrevistas, ni se desprende de ellas una fundamentación de carácter ideológico-política que podría haber explicado aquella posición contraria al acuerdo hemisférico.<sup>82</sup>

82 Las entrevistas realizadas para el Estudio Nacional del PRICA –ver punto 1.2–, dieron como resultado que sólo una de las diez federaciones consultadas tiene conocimientos sobre el ALCA y se opone al acuerdo por razones ideológico-políticas. Es una entidad adherida a COOPERAR, el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos –IMFC–. En un documento oficial, el IMFC manifiesta su “rechazo



Frente a un proyecto como el del ALCA, el desconocimiento sobre su naturaleza conspira contra la posibilidad de identificar correctamente los problemas que este acuerdo plantea, y la inexistencia de una posición unificada del movimiento cooperativo debilita su posibilidad de incidir sobre los procesos de integración de la región.

total al ALCA por sus consecuencias negativas sobre la economía y el bienestar de la población y su carácter nocivo para la libre determinación de los pueblos de América Latina y el Caribe” (Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, 2005:35).



## CONCLUSIONES

A los efectos de señalar las conclusiones generales a las que arribó esta investigación, resulta indispensable tener presente la diferencia existente entre una vinculación comercial –en grado de libre comercio– con países desarrollados –EEUU y Canadá– y los alcances del grado de integración que persigue el Mercado Común del Sur.

Pese a que el MERCOSUR, desde el principio, consideró conveniente buscar una integración económica más profunda, representada en un Mercado Común, no ha logrado siquiera consolidar la Unión Aduanera. Esta razón es preocupante ante la reconsideración de los propósitos fundacionales por parte de algunos de sus miembros y asociados, contentándose con limitar los escenarios a áreas de libre comercio. Resulta más grave aún, si en estos escenarios como en el del ALCA y en los TLC bilaterales, se absorben los márgenes de preferencia negociados en el propio esquema de integración como consecuencia de la práctica instalada de bilateralizar las preferencias en los numerosos TLC celebrados por el bloque subregional.

Hemos advertido que los que más resistencias han puesto al proyecto del ALCA, han sido Argentina, Brasil y los Estados miembros del MERCOSUR, incluida hoy Venezuela. Dichas resistencias se manifestaron en la denuncia a la pretensión de imponer la hegemonía norteamericana sobre todo el Continente y, en la posición que afirma su inconveniencia actual hasta tanto se discuta la cuestión de la eliminación de los subsidios al agro. Lo cierto es que, más allá de estas reticencias, el diseño original del proyecto ALCA, en términos de ejercicio del poder, ha sido un “fracaso” para los EEUU

Como se sostuvo en el Capítulo III, el poder hegemónico no se constituye como poder coercitivo sino que es un instrumento de dirección intelectual y moral que una potencia fundamental ejerce en un sistema, suministrando una visión unitaria del mundo, adoptando primordialmente una forma consensual.

Los últimos acontecimientos más destacados en la política norteamericana, en el ámbito internacional, están dados por las demostraciones de poder, amenaza y fuerza directa sobre los países rotulados como terroristas. Los lemas de la campaña militar, iniciada a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001, y la realineación entre los países en términos de amigos-enemigos, sin ninguna posibilidad de disidencia, no hacen sino demostrar que el liderazgo hegemónico, definido en términos de articulación de intereses y consensualidad, se encuentra en crisis.

Sin embargo no podemos identificar esa crisis con una decadencia de la hegemonía norteamericana. Por el contrario, no parece existir ninguna posibilidad de un contradictor, en términos de una lucha contrahegemónica tendiente a establecer un nuevo orden mundial.

Sin olvidar el hecho de que los europeos están menos propensos a acatar las iniciativas norteamericanas en todos los ámbitos y que tampoco creen que deban hacerlo, nos preguntamos si este hecho implica el caos.

Desde el punto de vista de EEUU su técnica de dominación es irracional, porque los recursos que gastan en ello podrían usarlos para recuperar su productividad, para invertir en su país. Cuanto menos inviertan en su propia productividad, cuanto más absorban los ahorros del resto del mundo, cuanto más depriman los estándares de vida de la población mundial, cuanto más desestabilicen la situación política, más recursos tendrán que gastar en la dominación, en la guerra. Es una situación estructuralmente inestable, que sigue una lógica que se refuerza: más dominación, menos inversión; menos inversión, más necesidad de dominar.

Sin embargo y pese a que el proyecto original del ALCA puede ser calificado de “fracaso” en términos de poder hegemónico, por no haber logrado articular los consensos necesarios para que se imponga naturalmente, EEUU varió su estrategia para el logro de alguno de sus fines.

Viendo el fracaso del sistema de negociación por consenso, donde el veto de uno sólo tiene efectos paralizantes para el acuerdo de todo el resto, EEUU comenzó –mejor dicho prosiguió si tomamos en cuenta a México– con una conducta de seducción y cierre de acuerdos en forma bilateral.

En efecto, el ALCA como proyecto político de máxima, se ha ido imponiendo por partes como lo demuestra, dentro del bloque latinoamericano, México con el TLCAN, Chile con su Acuerdo de Libre Comercio bilateral, toda América Central y República Dominicana con el CAFTA y por último Perú con su acuerdo bilateral. Todos ellos forman parte de un ALCA que está aislando al MERCOSUR, sin mencionar los acercamientos de EEUU con Uruguay y Paraguay que podrían significar el fin del bloque subregional como proyecto político.

Los resultados del ALCA son a mediano plazo y están sujetos a que EEUU pueda ofrecer a los países latinoamericanos beneficios inmediatos en la apertura de su mercado y/o no quitarles los beneficios ya otorgados, tal como ocurriera con la alternativa a la que se vio enfrentada Perú para cerrar su acuerdo comercial.

Si no se tiene en cuenta este cambio de estrategia en las técnicas de negociación, resulta inentendible que, durante la IV Cumbre de las Américas, 29 países hayan apoyado la iniciativa pese a la postura opositora del MERCOSUR.

No obstante que el bloque subregional tiende a dar prioridad a su propia integración, no logra el impulso suficiente para concretarla. Ello se relaciona con la subsistencia de obstáculos para consolidar el proceso y con la confusión que existe sobre prioridades y alcances de su integración. La situación puede ser atribuible a la crisis económica que debieron enfrentar sus miembros, llevando, en ciertos casos, al restablecimiento de restricciones unilaterales y dando marcha atrás al proceso. También a su debilidad jurídico-institucional que no logra ser el motor impulsor en el camino hacia su avance. No resulta menor considerar las prioridades que se le otorgó a otras negociaciones comerciales tanto en el nivel plurilateral –ALCA– como bilateral, pasando a segundo plano sus compromisos internos.

Se suma a lo anterior la ausencia de credibilidad en el propio proceso de integración y el escepticismo generado por la insuficiencia de proyecciones verosímiles, de largo aliento, sobre sus efectos positivos. Esto último está íntimamente ligado al agravamiento de las condiciones de bienestar de la población y de redistribución del ingreso con graves secuelas en términos de exclusión, marginación y polarización social –objetivo prioritario de todo proceso de integración–, ocasionando un alto nivel de frustración en sus poblaciones respecto a las



expectativas de la integración e impidiendo la participación más activa de otros actores sociales.

Como parte de la sociedad civil, el movimiento cooperativo argentino no incorporó como preocupación central al ALCA, ni analizó el impacto que podría tener ese acuerdo sobre el sector, a pesar de la importancia que tienen las cooperativas para la promoción de empleo y desarrollo económico y social en el país y en el MERCOSUR. Se ha señalado que no existe una posición unificada ni una resistencia ideológico-política al ALCA, que se ven potenciadas por el desconocimiento sobre el contenido del Acuerdo y sus eventuales consecuencias.

Las cooperativas, como otros sectores de la sociedad civil, no han utilizado los canales formales establecidos por los gobiernos nacionales para emitir opinión y realizar aportes sobre la marcha de las negociaciones. Ello, tal vez, se pueda atribuir tanto al desconocimiento sobre esos canales como a un cuestionamiento sobre la naturaleza de ese mecanismo por parte de los sectores que, rechazando ideológicamente al ALCA, se resisten a legitimar esas vías.

Subsisten en el MERCOSUR obstáculos de todo tipo, desde físicos y técnicos a ideológico-políticos que representan serias barreras al funcionamiento de lo hasta aquí acordado y a los objetivos trazados en su acta fundacional. Dichos obstáculos se relacionan, entre otros, con su infraestructura física; con la falta de armonización normativa; con las condiciones diferentes en que se desarrollan los mercados nacionales por la insuficiente armonización sectorial y coordinación macroeconómica; con las asimetrías y diferencias estructurales y con factores socio-culturales e históricos que generan tanto resistencias como apoyos a diversas temáticas de la integración multidimensional.

El Mercado Común del Sur requiere de acciones en varios frentes tendientes a lograr el funcionamiento pleno de un Mercado Único Interior –con la correspondiente coordinación y armonización de políticas macroeconómicas y monetarias– y encarar las reformas jurídico-institucionales necesarias que permitan lograr no sólo una política externa sino, el desarrollo político y social indispensable para reforzar la identidad y posicionamiento en un mundo dominado por grandes bloques. Desde esta plataforma es posible encarar las negociaciones con los centros de poder mundial.

En cuanto al tratamiento específico del Sistema de Solución de Controversias, el propuesto en el ALCA es incompatible con el vigente en el MERCOSUR por producir confusión en cuanto a la materia aplicable, sujetos obligados y jurisdicción. La inclusión de la Opción de Foro es sólo una solución formal, pues si bien deja librado a la voluntad de las partes el foro en el que dilucidarían sus desavenencias, es claro que el sistema subregional cuenta con objetivos y principios diferentes al hemisférico. El MERCOSUR tiende a asegurar un proceso de integración que –al menos desde el plano declarativo– intenta profundizarse, en cambio el ALCA pretende pautar únicamente un modo arbitral de resolución de conflictos. Es más, de concretarse dicho proyecto el sistema subregional de solución de controversias se debilitaría, produciendo a la par una pérdida de cohesión afectando la seguridad jurídica al neutralizarse las preferencias regionales obtenidas en su ámbito. Desde el punto de vista del derecho de los particulares, se señala que la prohibición de otorgarles acción directa –propuesta en el ALCA– afecta el ejercicio real del derecho de defensa.

Queda claro que como estrategia de negociación frente a EEUU, el MERCOSUR deberá emprender, abandonando la retórica, su profundización como vía para subsistir en tanto actor regional válido.

La mayor profundización puede incidir, como fuerza propulsora, en el fortalecimiento de un espacio sudamericano a través de la convergencia de MERCOSUR-CAN con miras a la construcción de una Comunidad Sudamericana de Naciones; para la cual también es necesario identificar las acciones tendientes al logro de una integración profunda que no se puede limitar a programas de cooperación física o energética, por más que ellos resulten estratégicos.

En este contexto se piensa en una integración viable, en la que sus avances no estén condicionados por factores externos de poder, sino que impliquen un proyecto político de largo aliento en torno al cuál se pueda aglutinar a toda la sociedad. El MERCOSUR se constituye en el instrumento indispensable para potenciar la capacidad de negociación externa hacia el camino de un proceso de soberanización. El fortalecimiento de las unidades políticas nacionales y de la funcionalidad jurídico-institucional, en el marco del proceso, constituyen un propósito que permitirá elevar el nivel de resistencia al poder hegemónico

para no convertirnos en “provincias de Estados Unidos”, como apunta Jaguaribe.

El ALCA es un instrumento de profundización de la apertura y desreglamentación. El tipo de integración que propone –la comercial– históricamente favoreció a los países de mayor desarrollo en perjuicio de sus socios más pequeños, propendiendo más a la desintegración y profundización de asimetrías que a la integración. El mercado nunca ha sido un factor de corrección de desigualdades. La concreción del proyecto hemisférico acentuará nuestra condición periférica y subordinada, consolidando una integración hegemónica.



## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. “MERCOSUR: estrategias y alternativas de integración”, en revista *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año I, N°2, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP), diciembre de 1995.
- AA.VV. “La participación social en el MERCOSUR”, en revista *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año IX, N°8, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, Soporte CD, 2003.
- AA.VV. *Los actores empresariales y sindicales argentinos frente al MERCOSUR*. La Plata, Edulp, 2006.
- Alianza Cooperativa Internacional (ACI), *Los principios cooperativos para el siglo XXI*. Buenos Aires, Intercoop, 1996.
- Althaus, Alfredo, “Derecho cooperativo latinoamericano comparado” en *Revista del Instituto de la Cooperación*. Buenos Aires, Idelcoop, 1987.
- Amzel-Ginzburg, Clara, “Elección de foro en los sistemas de solución de controversias. Perspectiva Latinoamericana en la negociación continental”, en *Boletín Informe Integrar*, N°33. Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, noviembre de 2005. [www.iil.org.ar](http://www.iil.org.ar).
- Arceo, Enrique, *ALCA. Neoliberalismo y nuevo pacto colonial*. Secretaría de Relaciones Internacionales de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Primera edición, Buenos Aires, 2001.
- Balassa, Bela, *Teoría de la Integración Económica*, traducción de Casilla Jorge Laris, primera edición en español. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, México, 1964.
- Barral, Welter, “O Protocolo de Olivos e as controvérsias no MERCOSUL”, Anuario Brasil-Europa. Solução de controvérsias, Arbitra-



- gem comercial e Propriedade intelectual. Wilhem Hofmeister e Franklin Trein (Organizadores). Konrad Adenauer, 2002.
- Bernal Meza, Raúl, "MERCOSUR. ¿Regionalismo o globalización? Tres aspectos para la decisión de políticas", en revista *Realidad Económica*, N°165, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), julio-agosto de 1999.
- Bernal Meza, Raúl, "Sistema Mundial y MERCOSUR. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas", en *Nuevohacer*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2000.
- Bernal Meza, Raúl, "La Argentina en la encrucijada: una visión global del contexto internacional y nacional", en revista *Realidad Económica*, N°206. Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), agosto-septiembre de 2004.
- Bertoni, Liliana, *MERCOSUR. Cláusulas de salvaguardia y fallos arbitrales*. Buenos Aires, Dunken, 2000.
- Betancur, Daniel y Larisgoitia, Andrés, "El movimiento cooperativo y la integración regional en el MERCOSUR", en *Revista de la Cooperación Internacional, Alianza Cooperativa Internacional*, Vol. 35, N° 2. Buenos Aires, Intercoop, 2003.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), "Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina", Progreso económico y social en América Latina. Informe. Washington, D.C., 2002.
- Bizzózero, Lincoln, *La construcción de la dimensión social en los nuevos regionalismos. El caso del MERCOSUR*. Bolivia, SELA-AECI, noviembre de 2000.
- Borón, Atilio, "Pensamiento único y resignación política: los límites de una falsa coartada", en *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Clacso-Eudeba, Buenos Aires, 1999.
- Borón, Atilio, "El ALCA, más allá de la economía", en *Cuadernos de Nuestra América*, Centro de Estudios sobre América, N°33. La Habana, Cuba, enero-junio de 2004.
- Bouzas, Roberto, "Al MERCOSUR le falta política" en revista *MERCOSUR. Integración y Crecimiento*, N°9, Buenos Aires, septiembre de 2000.

- Bouzas, Roberto, “La formación de instituciones regionales en el MERCOSUR”, en Chudnosky, Daniel y Fanelli, José, coordinadores, *El desafío de integrarse para crecer –Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década–*, Red MERCOSUR. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2001.
- Bouzas, Roberto y French-Davis, Ricardo, “La globalización, y la gobernabilidad de los países en desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, CEPAL, cincuenta años, Reflexiones sobre América Latina y El Caribe, Naciones Unidas, Santiago, Chile, 1998.
- Best, Edward, “Sistemas institucionales para la integración regional”, en *Revista Integración latinoamericana*, Año 19, N°202, INTAL-BID. Buenos Aires, julio de 1994.
- Brzezinski, Zbigniew, *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona, Paidós, 1998.
- Calceglia, Inés María, *La resolución de Controversias en esquemas de Integración. El caso del MERCOSUR*. Buenos Aires, La Ley, 1985.
- Castello, Héctor L., “El MERCOSUR y el movimiento cooperativo”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N°91. Idelcoop, Buenos Aires, 1995.
- CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y El Caribe*, CEPAL, 13 de enero, LC/G 1801, Revista 1-P, Naciones Unidas, Santiago, septiembre de 1994.
- CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y El Caribe: 2000-2001*. <http://www.eclac.org>
- Ciotti, Pablo A., “ALCA, Pasado, Presente, ¿Futuro?”, en *Contacto*, Revista de la Comisión Provincial de Jóvenes Abogados. Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires, N°10, Buenos Aires, octubre de 2001.
- CONINAGRO, *Propuesta agropecuaria y cooperativa*, Buenos Aires, 2002.
- COOPERAR, *El cooperativismo hoy. Bases para una política de Estado*, Buenos Aires, 2002.
- COOPERAR y CONINAGRO, *Congreso Argentino de la Cooperación 2004. De cara al nuevo milenio, por el desarrollo nacional con inclusión social*. Buenos Aires, Intercoop, 2004.

- Cox, Robert, "Gramsci, Hegemony and International Relations", en *Milennium: Journal of International Studies*, 12(2): 162-75, 1983. Citado en Salomón González Mónica "La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones" en revista *Cidob D'Afers Internacionals*, 56, diciembre-enero de 2001.
- Cox, Robert y Sinclair, Timorthy, "Approches to World Order", Cambridge University Press, 1996. Citado por González Gómez Roberto, en "El debate paradigmático en la disciplina de las relaciones internacionales", *Cuadernos de Nuestra América*, N°33, Vol. XVII, La Habana, Cuba, enero-junio de 2004.
- Cracogna, Dante (Coordinador), *Régimen legal de las cooperativas en los países del MERCOSUR*. Buenos Aires, Intercoop, 2003.
- Cuesta, Elsa, *Manual de Derecho Cooperativo*. Buenos Aires, Depalma, 1998.
- Da Motta Veiga, Pedro, "El MERCOSUR y el proceso de construcción del ALCA", en revista *Integración y Comercio* N°3, BID-INTAL, Buenos Aires, 1997.
- De Lisio, Claudia, "La economía social en el MERCOSUR", artículo para el CIRIEC (Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative). Publicación en preparación, España, 2005.
- Defourny, Jacques; Develtere Patrick y Fonteneau, Bénédicte (Compiladores), *La economía social en el norte y en el sur*. Buenos Aires, Corregidor, 2001.
- De Sierra, Jerónimo (Compilador), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires. CLACSO, 2001.
- Devlin, Robert y Garay, Luis J., "De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos del ALCA", en revista *Contribuciones*, N°4, Fundación Konrad Adenauer-CIEDLA. 1996.
- Diaz, Corina P., "Avances o retroceso del MERCOSUR" en *Estado, Mercado y Sociedad. Pautas para su viabilización*, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Vol. VI, 1999.
- Di Filippo, Armando, "El MERCOSUR: evolución y perspectivas", en *Capítulos. Tendencias de la integración de América Latina y el Caribe*, N°49, Venezuela, SELA, enero-marzo de 1997.

- Dreyzin De Klor, Adriana, *O Protocolo de Olivos e as controvérsias no MERCOSUL*, 2002. <http://www.uc3m.es/ec3m/inst/MGP/JCI/05-22-foro-protocolivos.htm>
- Drimer, Alicia K. de y Drimer, Bernardo, *Las cooperativas. Fundamentos. Historia. Doctrina*. Buenos Aires, Intercoop, 1981.
- Echaide, Javier, “ALCA. Comentarios sobre el tercer borrador y efectos para el sector cooperativo y de la economía social”, en *Revista Idelcoop*, N°153. Buenos Aires, Instituto de la Cooperación, 2004.
- Estay Reyno, Jaime, “América Latina ante EEUU. Entre el ALCA y los Acuerdos Bilaterales”, en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XI, N°12, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. La Plata, agosto de 2005. Soporte CD.
- Estay Reyno, Jaime y Sanchez, Germán (Coordinadores), *El ALCA y sus peligros para América Latina*. Colección Campus Virtual, Buenos Aires, CLACSO, 2005.
- Estay Reyno, Jaime y otros (Coordinadores), *La integración y sus instituciones en América Latina y el Caribe*. SELA, 2005. <http://www.sela.org>.
- Farias, Carlos A. y Acuña, Mónica A., “Las cooperativas en el ámbito del MERCOSUR”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N°91. Buenos Aires, Idelcoop, 1995.
- Farinella, Favio, Informe de la sub-comisión “Institucionalización del MERCOSUR de la Comisión MERCOSUR y Derecho de la Integración de la FACA –Federación Argentina de Colegios de Abogados–” para la reunión del 17 de septiembre de 2005, Colegio de Abogados del Departamento Judicial La Plata.
- Fernández Arrollo, Diego, *Derecho Internacional Privado de los Estados del MERCOSUR*. Buenos Aires, Zavalía, 2003.
- Ferrer, Aldo, “América Latina y la globalización”, en *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, CEPAL, cincuenta años, Reflexiones sobre América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. Santiago, Chile, 1998.
- Fraschini, Juan J., “El FCES: una experiencia en proceso”, en *Participación de la sociedad civil en los procesos de integración*. Seminario CLAEH, CEFIR y ALOP, Montevideo, Uruguay, 1998.



- Fukuyama, Francis, *El fin de la historia y el último hombre*. Planeta, Buenos Aires, 1992.
- Fundación Ebert Stiftung, *Desafíos Institucionales para el MERCOSUR. Relaciones entre Estados e Instituciones*. Buenos Aires, febrero de 2005.
- Furtado, Celso, *El capitalismo Global*, en Colección popular, N°559, Traducción de Jorge Eduardo Navarrete. México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Gajate, Rita M., “El rol del Derecho en un Proceso de Integración”, en revista *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año I, N°2, Instituto de Integración Latinoamericana. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. La Plata, 1995.
- Gajate, Rita M., “El sistema de solución de controversias en el MERCOSUR. Su efectividad y operatividad”, en *Jurisprudencia*. Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires (CALP), N°85. La Plata, julio-agosto de 1999.
- Gajate, Rita M., “Tribunales del MERCOSUR: Innovaciones en el Sistema de Solución de Controversias. Creación del Tribunal Administrativo Laboral del MERCOSUR”, en revista *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Sección Estudios, Año X, N°10. Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, La Plata, diciembre de 2004.
- Galtun, Johan, “Una teoría estructural de la Integración”, en *Revista de la Integración*, N°5, INTAL, Buenos Aires, noviembre de 1969.
- Giacalone, Rita, “Los actores sociales en la Integración Regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G-3 y el MERCOSUR”, en *Aldea Mundo*. Venezuela, octubre-abril de, 1999.
- Giacalone, Rita, *Los empresarios frente al Grupo de los Tres: integración, intereses e ideas*. Nueva Sociedad, Caracas, 1999.
- Giacalone, Rita (Editora), *CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA*, primera edición, Mérida, Venezuela, 2003.
- Giacalone, Rita, *La regionalización del acero en América Latina. El caso del Consorcio Amazonia*. Buenos Aires, Biblos, 2004.
- Gil, Julio César, *La sociedad civil ante la Integración Regional y hemisférica*, Bolivia, SELA-AECI, 2000.

- Goldstein, Judith y Keohane, Robert, “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework”, Londres, Cornell University Press, 1993. Citado por Giacalone, Rita en *Los empresarios frente al Grupo de los Tres: integración, intereses e ideas*. Nueva Sociedad, Caracas, 1999.
- González, Garabelli, Carlos A., *Procesos de Integración– MERCOSUR– Solución de Controversias*. Fundación Konrad Adenauer Stiftung– Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política, Universidad Católica, Asunción, Paraguay, 2002.
- González Gómez, Roberto, *El debate paradigmático en la disciplina de las relaciones internacionales*, en Cuadernos de Nuestra América, Vol. XVII, N°33. La Habana, enero-junio de 2004.
- Gramsci, Antonio, *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires, Lautaro, 1962.
- Grandi, Jorge, “Déficit democrático y social en los procesos de integración”, en *Estado, Mercado y Sociedad. Pautas para su viabilización*, Vol. VI, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, 1999.
- Grandi, Jorge y Bizzozero, Lincoln, “Hacia una sociedad civil del MERCOSUR: viejos y nuevos actores en el tejido subregional”, en *Integración & Comercio*, N°3. Buenos Aires, BID-INTAL, septiembre-diciembre de 1997.
- Grandi, Jorge y Bizzozero, Lincoln, “Hacia una sociedad civil del MERCOSUR: viejos y nuevos actores en el tejido subregional”, en *Participación de la sociedad civil en los procesos de integración*. Seminario CLAEH, CEFIR y ALOP, Montevideo, 1998.
- Grandi, Jorge y Bizzozero, Lincoln, “Déficit democrático y social en los procesos de Integración”, en *Integración & Comercio*, N°6. Buenos Aires, BID-INTAL, septiembre-diciembre de 1998.
- Grunwald, Joseph, “¿Integración económica hemisférica? Algunas reflexiones”, en *Integración Latinoamericana*. BID-INTAL, Buenos Aires, agosto-septiembre de 1992.
- Haas, Ernst B., *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*, Buenos Aires, INTAL-BID, 1966.
- Habermas, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona, G. Gili, 1999.

- Halperín, Marcelo, *Principios Jurídicos del multilateralismo económico. Situación de los países en desarrollo*. Buenos Aires, Colección Aroha, 2004.
- Halperín, Marcelo, “Interacción de los sectores público y privado en la Argentina con motivo de las negociaciones para constituir el ALCA”, en *Suplemento de Derecho Internacional Privado y de la Integración*, diario *El Dial*, publicación en [www.ElDial.com](http://www.ElDial.com), Primer diario jurídico Argentino en Internet, febrero de 2005.
- Halperín, Marcelo, *MERCOSUR y la rebelión de los hechos (La Ronda Doha: nueva fuente de amenazas y oportunidades)*, 2005. <http://www.iil.org.ar>
- Held D., Mc. Grew A. G., Goldblantt, D. y Perraton, J., *Transformaciones Globales: Política, economía y cultura*. México, Oxford University Press, 2002.
- Huntington, Samuel P., *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Buenos Aires, Paidós, 1997.
- INSTITUTO MOVILIZADOR DE FONDOS COOPERATIVOS (IMFC), *Propuesta para refundar la Nación*, editado por el IMFC, versión actualizada. Buenos Aires, abril de 2005.
- INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS (IRELA), *La sociedad civil en América Latina y el Caribe*. Cap. I: “Sociedad civil, desarrollo y globalización”. Bruselas, Comité Económico y Social Europeo (CESE), 1999.
- Jaguaribe, Helio, “América Latina y la formación de un orden mundial multipolar”, en *Revista Capítulos*, N°62. Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Caracas, mayo-agosto de 2001.
- Justo Raúl Enrique, “Argentina-MERCOSUR, el reto ante la integración hemisférica-ALCA”, en *Ciclo de Conferencias Integración económica regional y prácticas desleales de comercio*, organizado por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Buenos Aires, julio-septiembre de 1998.
- Justo, Raúl Enrique, “EL ALCA será perjudicial para el MERCOSUR”, en *La Nación* 1/11/98.
- Kennedy, Paul, *Hacia el Siglo XXI*. Barcelona, Plaza & Janes, 1994.



- Keohane, Robert O., *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph, *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Kotz, Hans Helmut, “Convergencia de diferentes niveles de integración económica. La experiencia europea”, en *Integración Latinoamericana*, Año 19, N°203. Buenos Aires, BID-INTAL, agosto-septiembre de 1994.
- Krasner, Stephen D., *Soberanía, hipocresía organizada*. Barcelona, Paidós, 2001.
- Lavopa, Jorge H., “Reseña sobre el ALCA”, en *Archivos del Presente*, Año 6, N°22, Buenos Aires, Fundación Foro del Sur, octubre, noviembre y diciembre de 2000.
- Lavopa, Jorge H. y otros, “Informe sobre el Área de Libre Comercio para las Américas”, N°26, *ALCA LETTER* del 15/05/97. Buenos Aires, diciembre de 1997.
- Lippmann, Walter, *La opinión pública*. Buenos Aires, Editora Fabril, 1964.
- López Cerviño, José, *Informe de la sub-comisión Solución de Controversias*, de la Comisión MERCOSUR y Derecho de la Integración de la FACA (Federación Argentina de Colegios de Abogados), para la reunión del 23 del abril de 2005, Colegio de Abogados del Departamento Judicial de La Matanza, 2005.
- Marchal, André, “Integración y regionalización en la Economía Europea”, en *Seminarios y Ediciones S.A.*, Madrid, 1970.
- Mellado Noemí B., “El modelo del MERCOSUR”, en revista *Aportes para la Integración Latinoamericana*. Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, Año I, N° 2, La Plata, diciembre de 1995.
- Mellado, Noemí B., “Integración, Desarrollo y Democracia en América Latina”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. Universidad Central de Venezuela, N°124, Caracas, mayo-agosto de 2002.
- Mellado, Noemí B., “Los Modelos de ALALC, ALADI y MERCOSUR”, en *Libro Integración y cooperación Atlántico-Pacífico*, Cátedra

- Internacional Andrés Bello/Argentina, organizadora. Editores: Ofelia Stahringer, Alberto Monsanto y Ernesto Seselovsky. Rosario, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, abril de 2003.
- Mellado, Noemí B., “Integración regional. Insuficiencias de las perspectivas teóricas”, en *Anales, 1905-CENTENARIO-2005*. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, Año 3, N°36, La Plata, 2005.
- Mellado, Noemí B., (Coordinadora), *Los actores empresariales argentinos frente al MERCOSUR*. La Plata, Edulp, 2006.
- Mellado, Noemí B. y Gajate, Rita M., “La inclusión de las regiones en el MERCOSUR”, en revista *Aportes para la Integración Latinoamericana*, Globalización e Integración hacia el siglo XXI, Año IV, N°4. Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, La Plata, julio de 1998.
- Milner, Helen, “Industries, Governments, and Regional Trade Blocks”, en Edward D. Mansfield y Helen Milner (Eds.) *The Political Economy of Regionalism*. Nueva York, Columbia University Press, 1997.
- Moneta, Carlos y Quenan, Carlos (compiladores), *Las reglas del juego. América Latina, Globalización y Regionalismo*. Buenos Aires, Corregidor, 1994.
- Moravcsik, Andrew, “Preferences and power in the European Community: a liberal Inter governmentalist Approach”, Bulmer Simon & Scott Andrew (Eds.) *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*. Oxford, Blackell Publishers, 1994.
- Morgenthau, Hans J., *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1980.
- Musacchio, Andrés, “La Argentina ante el ALCA: ¿Solución a los dilemas del crecimiento o agravamiento de los problemas estructurales?”, en *Realidad Económica* N°182. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), Buenos Aires, 16 de agosto al 30 de septiembre de 2001.
- Negri, Antonio y Hardt, Michael, *Imperio*. Buenos Aires, Paidós, 2002.
- Negro, Sandra C., “Os acordos de integração regional e as suas relações com o sistema GATT-OMC”, en *Directo Internacional Económico em expansão. Desafios e dilemas*. Arno Dal Ri Júnior e Odette Maria

- de Oliveira (Organizadores). Río Grande do Sul, INIJUI, 2003. Citado por López Cerviño José, en *Informe de la Sub-Comisión Solución de Controversias*. FACA, 23/04/05.
- Nesadurai, Helen E.S., “Globalisation and Economic Regionalism in ASEAN: A Combined Economic Realist-domestic Politics Interpretation” *Annual Meeting International Studies Association*. Nueva Orleans, 24-27 de marzo de 2002.
- Noto, Gerardo, “Integración e institucionalidad”, en *Capítulos. Integración ahora o nunca*, N°61. Caracas, SELA, enero-abril de 2001.
- OIT, *Recomendación N°193 sobre la promoción de las cooperativas*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 3 de junio de 2002.
- ONU, “Papel de las cooperativas a la luz de las nuevas tendencias económicas y sociales”. *Informe N° 54/57*. 23 de diciembre de 1998.
- ONU, Resolución A56/114 de la Asamblea General de la ONU, *Las cooperativas en el desarrollo social*, 2001. <http://www.un.org>.
- ONU, “Las cooperativas en el desarrollo social”. *Informe del Secretario General A/58/159*, 17 de julio de 2003. <http://www.un.org>.
- Peña, Félix, “Aspectos institucionales: mecanismos para la seguridad y la eficacia”, en *Revista Encrucijadas* N°6, UBA. Buenos Aires, noviembre de 1997.
- Peña, Félix, *Interrogantes y Posibilidades de las negociaciones del ALCA*. Buenos Aires, noviembre de 2002. [www.netamericas.net/Reserchpapers/documents/Peña/peñaP1.asp](http://www.netamericas.net/Reserchpapers/documents/Peña/peñaP1.asp).
- Peña, Félix, *Reflexiones sobre el MERCOSUR y su futuro*. Buenos Aires, noviembre de 2002. [www.netamericas.net/Reserchpapers/documents/Peña/peñaP1.asp](http://www.netamericas.net/Reserchpapers/documents/Peña/peñaP1.asp).
- Perez, Romeo, “La participación social en los procesos de integración regional”, en *Participación de la sociedad civil en los procesos de Integración*. Seminario de CEFIR, CLAEH y ALOP, Montevideo, 1998.
- Perotti Alejandro, “¿Qué significa el Protocolo de Olivos?” en *La Nación*, Comercio Exterior, 26/02/02.
- Perotti, Alejandro y Ventura, Deisy, *Primer Informe sobre la aplicación del Derecho del MERCOSUR por los Tribunales Nacionales y sobre la Aplicación del Derecho Nacional a través de los Mecanis-*

- mos de Cooperación Jurisdiccional Internacional del MERCOSUR*, en Secretaría del MERCOSUR, Sector de Asesoría Técnica-Consultoría Jurídica, Estudio 3/04, actualizado al 18 de julio, Montevideo, 2004.
- Pizarro, Roberto, “Agenda económica propia”, en *Después del Consenso de Washington*, Nueva Sociedad, N°199. Caracas, septiembre-octubre de 2005.
- Prorrata Doria, Rafael A., “MERCOSUR: the common market of the twenty-first century?” *Georgia Journal of International and Comparative Law*. EEUU, Winter, 2004.
- Pulgar, Telasco, “La proyección social de la integración”, en *Capítulos. Tendencias de la integración de América Latina y el Caribe*, N°49. Caracas, SELA, enero-marzo de 1997.
- Rabossi, Eduardo, “Sobre los conceptos de sociedad civil y las sociedades civiles”, en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Año 2, N°1 y 2. Buenos Aires, abril de 1997.
- Rabian, Arturo, “El desarrollo cooperativo en la Argentina”, en *Cuadernos de Economía Social*, N°8, Buenos Aires, IAIES, 1999.
- Rabian, Arturo, *Perspectivas de la Economía Social en la Argentina*, Ponencia presentada en el 1<sup>er</sup> Coloquio Internacional del CIRIEC, Bahía, Brasil, 3 al 5 de septiembre de 2003.
- Rey Caro, Ernesto J., “Los mecanismos y procedimientos para la solución de controversias en el MERCOSUR”, en *MERCOSUR: Nuevos Ámbitos y perspectivas en el desarrollo del proceso de integración regional*, Pueyro Losa Jorge (compilador), Universidad del Salvador. Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2000.
- Rozenwurcel, Guillermo, *Los países del MERCOSUR frente al desafío del ALCA y la nueva agenda de negociaciones internacionales: ¿Cuál es su lugar en el mundo?* Buenos Aires, PROSUR, Opciones 2004, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 2004.
- Rozemberg, Ricardo y Pena, Celina, “MERCOSUR: ¿Una experiencia de desarrollo institucional sustentable?”, en *Revista de Comercio Exterior e Integración*, N°2, Centro de Economía Internacional (CEI). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, marzo de 2005.

- Rezzónico, Alberto, *Las cooperativas y el MERCOSUR*. Ponencia presentada en la Jornada sobre las Cooperativas y el MERCOSUR, CU-DECOOP y COOPERAR. Entre Ríos, diciembre de 2001.
- Rua Boiero, Rodolfo, “ALCA: de eso no se habla”, en *Periódico Económico Tributario*. 30/5/94. Buenos Aires, La Ley, 1994.
- Rua Boiero, Rodolfo, “ALCA: Algo más que una nueva sigla”, en *Periódico Económico Tributario*. Buenos Aires, La Ley, 18 de septiembre de 1994.
- Rua Boiero, Rodolfo, “ALCA: Algo más que una nueva sigla”, en *Periódico Económico Tributario*. Buenos Aires, La Ley, 3 de octubre de 1996.
- Ruiz Díaz Labrano, Roberto, “O Protocolo de Olivos: novo sistema de solução de controversias no MERCOSUR”. *Anuario Brasil-Europa, Solução de controvérsias, Arbitragem comercial e Propriedade intelectual*, en Wilhem, Hofmeister e Franklin Trein (Organizadores). San Pablo, Konrad Adenauer Stiftung, 2002.
- Ruiz-Caro, Ariela, “Repercusiones del fracaso de la OMC en Cancún en la conformación del ALCA”, en *El ALCA y sus peligros para América Latina*, Jaime Estay y Germán Sánchez (Coordinadores), 1º edición. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2005.
- SAGPyA, *Informe Apícola*, 2005. [http:// www.alimentosargentinos.gov.ar](http://www.alimentosargentinos.gov.ar)
- Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*. Madrid, Alianza, 1998.
- Schaposnik, Carmen Rosa, “Participación de las Cooperativas en el MERCOSUR”, en *Revista Lazos Cooperativos*, N°49. Buenos Aires, Philippe Buechez, julio-agosto de 2003.
- Schaposnik, Carmen Rosa, “Las Cooperativas como actores productivos frente al MERCOSUR”, en revista *Aportes para la Integración Latinoamericana: Agenda externa del MERCOSUR*. Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, Año IX, N°9, soporte CD, diciembre de 2003.
- Schaposnik, Carmen Rosa, “Informe final del estudio Nacional de Argentina para el PRICA-Proceso Regional de Integración Cooperativa de las Américas”, en *Revista Idelcoop*, año 32, N°166. Buenos Aires, Instituto de la Cooperación, 2005.
- Sidicaro, Ricardo, *La política mirada desde arriba. Las ideas del diario La Nación. 1909-1989*. Buenos Aires, Sudamericana, 1993.

- Soberon, Luis A., “Sociedad, participación e integración: aspectos conceptuales”, en *Participación de la sociedad civil en los procesos de integración*. Seminario de CEFIR, CLAEH y ALOP, Montevideo, 1998.
- Strange, Susan, “Political Economy in International Relations”, in K. Booth and S. Smith (Eds), *International Relations Theory*. 1995.
- Sunkel, Osvaldo, “Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?”, en *Revista de la CEPAL –Cincuenta Años–, Reflexiones sobre América Latina y El Caribe*, Número Extraordinario. Naciones Unidas, Chile, octubre de 1998.
- Taccone, Juan José, “ALCA: un riesgo para el MERCOSUR”, en *El Cronista Comercial*, 27 de noviembre de 2000.
- Tavares, María da Conceicao y Gomes, Gerson, “La CEPAL y la integración económica de América Latina”, en *Revista de la CEPAL -Cincuenta Años-, Reflexiones sobre América Latina y El Caribe, Número Extraordinario*. Naciones Unidas, Chile, octubre de 1998.
- Tomassini, Luciano, *Teoría y Práctica de la política internacional*. Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile, 1998.
- Tunnermann Bernheim, Carlos, “América Latina. La visión de los científicos sociales”, en *Nueva Sociedad*, N°139. Caracas, septiembre-octubre de 1995.
- Tussie, Diana y Botto, Mercedes (Coordinadoras), *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?* Buenos Aires, Biblos, 2003.
- Universidad Externado de Colombia, *Breve memoria del Proceso de Negociación del ALCA 2000–2003*, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Estrategia Global de negociaciones de Colombia para el ALCA. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Bogotá, junio de 2003. [www.ftaa.ngds/w/73](http://www.ftaa.ngds/w/73).
- Vacchino, Juan Mario, *Integración económica regional*. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 1981.
- Vacchino, Juan Mario, *Integración Latinoamericana. De la ALALC a la ALADI*. Buenos Aires, Depalma, 1983.
- Vacchino, Juan Mario, “¿Son democráticos los procesos de integración en América Latina?”, en *XII Congreso Nacional de la Asociación La-*

- inoamericana de Estudiantes y Graduados de Ciencias Políticas y Carreras afines*. Universidad Central, Caracas, 2002.
- Vera, Tavaré y Bizzózero, Lincoln, *La construcción del MERCOSUR: diagnóstico y evaluación de lo acordado*. Buenos Aires, BID-INTAL, 1993.
- Vigerani, Tulio y Passini; Mariano Marcelo, “El ALCA light y el gobierno Brasileiro”, en *Estudios sobre el ALCA*, N° 20, julio, Friedrich Ebert Stiftung, Santiago, 2004. [http// www.fes-alca.cl](http://www.fes-alca.cl)
- Vilas, Carlos, “América Latina: la hora de la sociedad civil”, en *Realidad Económica*, N°167. Buenos Aires, IADE, 1993.
- Vilas, Carlos M., “Economía, Política y Sociedad: Panorama después de la crisis -Notas preliminares-”, en *Realidad Económica*, N°125, Buenos Aires, 1994.
- Viner, Jacob, *The customs Union Issue*. New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950.
- Waltz, Kenneth, *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Wallerstein, Immanuel, *The modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1974.
- Von Clausewitz, Carl, *De la guerra*. Buenos Aires, Solar, 1983.
- Williamson, Jhon, “La democracia y el Consenso de Washington” en *World Development*, Vol. 21, Estados Unidos, 1989.
- Wionczek, Miguel, *Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- Wonnacott, R., “Trade and Investment in a Huband-Spoke System versus a Free Trade Area, en *World Economy* n° 19, Estados Unidos, 1996.
- Zelada Castedo, Alberto, *Solución de Controversias en El Derecho Internacional Económico y en El Derecho de la Integración Económica Regional*. Universidad Andina Simón Bolívar, Bolivia, 1996.

## **Documentos**

ACUERDO DEL TRIBUNAL DE CARTAGENA. Modificado por el Protocolo de Cochabamba. 28 de mayo de 1996, Texto Oficial.

COMUNICADO CONJUNTO DE LOS PRESIDENTES de los Estados partes del MERCOSUR y de Estados Asociados. Suscripto por la República Argentina, República Federativa del Brasil, República del Paraguay, República Oriental del Uruguay, República de Bolivia, República de Chile, República del Perú. Texto Oficial.

COMUNICADO DE PRENSA del 23 de septiembre de 2003, en: [http://www.ftaa-alca.org/ngroups/ngds/press/ngdsc24\\_s.asp](http://www.ftaa-alca.org/ngroups/ngds/press/ngdsc24_s.asp)

COMUNICADO DE PRENSA DE LA XXVIII REUNIÓN DEL CONSEJO MERCADO COMÚN. Asunción del Paraguay 18-20 de junio de 2005. Texto Oficial.

DECLARACIÓN DE ASUNCIÓN. Asunción del Paraguay 18 de febrero de 2005. Texto Oficial.

DECLARACIÓN DE MAR DEL PLATA “Crear trabajo para enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática”. Texto Oficial.

DECLARACIÓN PRESIDENCIAL Y AGENDA PRIORITARIA. Texto Oficial, 1º octubre de 2005. <http://www.comunidadandina.org>

DECLARACIÓN SOBRE LA CONVERGENCIA de los Procesos de Integración en América del Sur. Texto Oficial, consulta 1º octubre de 2005. <http://www.comunidadandina.org>

MERCOSUR/CMC/DEC. N°18/04. Régimen de Participación de los Estados Asociados al MERCOSUR. 7/08/04

MERCOSUR/CMC/DEC. N°28/04. XXVII CMC-Belo Horizonte, 16/XII/04

PLAN DE ACCIÓN definido en la Cuarta Cumbre Presidencial de las Américas en Mar del Plata, 4 y 5 de noviembre de 2005, Texto Oficial.

PROGRAMA DE ACCIÓN. Texto Oficial, 1º octubre de 2005. <http://www.comunidadandina.org>



## **Sitios web**

<http://www.ncua.gov>, *National Credit Union Administration*

<http://www.aciamericas.coop>, *Alianza Cooperativa Internacional-Américas*

<http://www.mercosur.org.uy>, *Sitio oficial del MERCOSUR*

<http://www.fta-alca.org>, *Sitio oficial del ALCA*

<http://www.inaes.gov.ar>, *Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social*

<http://www.apimondia.org>, *Sitio de Apimondia*

<http://cfired.org.ar>, *Consejo Federal de Inversiones*

<http://www.acacoop.com.ar>, *Asociación de Cooperativas Argentinas -ACA-*

<http://www.coninagro.org.ar>, *CONINAGRO*

<http://www.sitiocooperativo.com.ar/cooperar>, *COOPERAR*

<http://www.neticoop.org.uy>, *Servicio de información de CUDECOOP*

<http://www.portalcooperativo.coop>, *Sitio de CONFECOOP*

<http://www.mrecic.gov.ar>, *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio internacional y Culto*

<http://asc-hsa.org>, *Alianza Social Continental*

<http://wikinews.org>

<http://www.stf.gov.br/encontro2/default>

## **Agencias Periodísticas**

*Clarín*, 2003-2005.

*Agencia Reuters*, cable del 1° de octubre de 2005.

**Este libro se terminó de Imprimir  
en Septiembre de 2007, en la ciudad de La Plata.**

**GRÁFICA PRINT GRAF  
60 N° 824 - (1900) La Plata - Provincia de Buenos Aires  
República Argentina**

**OTROS TÍTULOS  
DE LA EDULP**

**Colección Sociales**

*Mecanismo de admisión y  
rendimiento académico de  
los estudiantes  
universitarios*

Alberto Porto (editor)

**Colección Sociales**

*La prensa de izquierda y  
el peronismo (1943-1949)*

Claudio Panella  
y Marcelo Fonticelli

**Colección**

**Comunicaciones**

*La rebelión de los abrazos.  
Tango, milonga y danza*

María Eugenia Rosboch

**Colección Ficciones /**

**Serie Novela**

*Banco de niebla*

Martín Malharro

Prólogo: Juan Sasturain

Este libro propone analizar al Mercosur –su relación con el Alca– y su articulación con la agenda interna de profundización y fortalecimiento institucional, con el fin de mostrar cómo, en los diversos niveles, las negociaciones externas se yuxtaponen poniendo en peligro el avance interno del proceso.

Por medio de un recorrido teórico y metodológico original, aborda las distintas visiones ideológicas y estratégicas de los Estados miembros frente a su inserción internacional y al poder de Estados Unidos. Busca, así, diferenciarse de aquellos estudios que indagan las negociaciones hemisféricas con un criterio de eficiencia mundial, ignorando tanto las disparidades estructurales entre los países, como las vinculaciones que pudieran existir con los factores ideológicos y las relaciones de poder. El estudio se acota a problemáticas puntuales con el propósito de superar los análisis unilaterales que revalorizan las instituciones en tanto actores independientes que inciden sobre el hecho político, para considerar, también, el ámbito doméstico en la comprensión de las decisiones de políticas de integración. De este modo, contribuye a la comprensión de los aspectos centrales del debate acerca de los dilemas y perspectivas del Mercosur en sus vinculaciones externas e internas y aporta, además, a los marcos conceptuales de la Teoría de la Integración.

