



**Los recientes procesos de  
integración regional de  
América del Sur:  
ALCA, ALBA Y CSN<sup>1</sup>**

*José Antonio Segrelles Serrano (Univ. De Alicante)*

*Considero al ecléctico como a un ser altamente perjudicial  
para el triunfo de toda idea grande (Manuel de Falla,  
en: Escritos sobre música y músicos).*

**Introducción**

La crisis del modelo económico y del tipo de Estado que se han conocido hasta ahora se manifiesta de forma clara en la mayoría de los países del mundo con la quiebra financiera del año 1982. A ella le siguieron una serie de políticas de ajuste y estabilización que agudizaron el estancamiento productivo y precipitaron la reestructuración del sistema capitalista al amparo de la mundialización de la economía y de la creciente liberalización del comercio en el planeta. Si aceptamos que el fin esencial de este sistema es garantizar la obtención del excedente económico, las dificultades crecientes para lograr una rentabilidad óptima en un escenario mundial muy competitivo determinan el establecimiento de procesos productivos sobre nuevas bases tecnológicas (microelectrónica, telecomunicaciones y biotecnología) y de nuevas formas de organizar el trabajo, la internacionalización de la producción, el capital y el comercio, la firma de múltiples acuerdos mercantiles para el funcionamiento del mercado y la aparición de nuevos bloques económico-comerciales.

Uno de los proyectos de integración regional más ambicioso por su magnitud y posibles consecuencias socioeconómicas y territoriales es el que desde algo más de una década propugna Estados Unidos para firmar el tratado del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), o lo que es lo mismo, la creación de una zona de librecambio que se extendería desde Alaska hasta la Tierra del Fuego y abarcaría a América del Norte, América Central, América del Sur y el Caribe, aunque con la excepción de Cuba.

Pese a que la firma del tratado del ALCA estaba prevista para el mes de enero de 2005, su hipotética creación lleva bastante retraso por las múltiples reticencias surgidas en varios países latinoamericanos, cuya opinión sobre este proyecto de integración continental ha oscilado entre la realidad y la fantasía, según se desprende

---

<sup>1</sup> Esta ponencia se enmarca en el proyecto de investigación *Análisis de la creación del ALCA y sus repercusiones en la agricultura y los espacios rurales de la Comunidad Valenciana*, financiado por la Dirección General de Investigación y Transferencia Tecnológica de la Conselleria de Empresa, Universidad y Ciencia de la Generalitat Valenciana dentro de su Programa de Ayudas para la realización de Acciones Especiales de I+D+i (Ref.: AE06/139) y dirigido por el autor.



de los análisis vertidos en la obra coordinada por R. Giacalone (2005). Quizás el país más reticente ha sido Brasil, que tiene ambiciones de liderazgo regional y ve en el ALCA un instrumento de la política hegemónica de Estados Unidos, país que pretende limitar dicho acuerdo a las cuestiones meramente mercantiles, olvidando los aspectos sociales, ambientales, culturales y de cohesión y equilibrio territorial. Cuba y Venezuela, por su parte, también critican el ALCA con dureza y proponen a su vez un proyecto de integración más social y solidario y sin la hegemonía estadounidense: el ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas).

Al mismo tiempo, y como contestación al ALCA, aunque no sea esta su única motivación, en octubre de 2004 se firma un acuerdo de libre comercio entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) como paso previo al establecimiento de unas bases sobre las que proceder a la integración de América del Sur, objetivo que culmina en diciembre de 2004 con la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), que está conformada por los países del MERCOSUR, la CAN, Chile, Guyana y Surinam. De este modo, América del Sur consigue mayor peso económico y una fuerza negociadora capaz de enfrentarse a las potencias comerciales dominantes. Sólo es cuestión de tiempo comprobar si por fin los países latinoamericanos podrán conseguir un desarrollo independiente y endógeno que elimine de una vez por todas la pobreza, las desigualdades, la injusticia y la dependencia o si, por el contrario, estos proyectos se disolverán en el olvido y en la impotencia ante las presiones de las naciones dominantes, la propia incapacidad o voluntad, el populismo, las corporaciones transnacionales y las oligarquías locales.

### **1. ¿Qué puede representar el ALCA para América Latina?**

Dentro de este contexto actual, donde los procesos de integración regional y de mundialización son complementarios y progresan a la vez, destaca el proyecto de creación del ALCA, es decir, el intento, impulsado ante todo por Estados Unidos, de crear una zona de libre comercio común entre las tres Américas, desde Alaska hasta la Tierra del Fuego y con la excepción de Cuba.

Pese a la existencia de ciertas reticencias por parte de diferentes grupos de agentes socioeconómicos en el norte y en el sur de América y de opiniones que afirman que las integraciones regionales en América Latina (MERCOSUR, Comunidad Andina o Mercado Común Centroamericano) implican contradicciones con los intereses de Estados Unidos (Quartino *et alli*, 1992; Arce, Rocca y Tajam, 1994; Rodríguez, 1995), parece obvia la estrecha relación que existe entre la idea del posible ALCA y el MERCOSUR real y actual (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) si se tiene en cuenta que el bloque sudamericano, formado en marzo de 1991, se inscribe dentro de las líneas directrices trazadas por G. Bush, a la sazón presidente de Estados Unidos y padre del actual mandatario, en el plan, hecho público en junio de 1990, denominado Iniciativa para las Américas, donde ya se hablaba de la creación de una gran área de libre comercio que abarcara a todos los países americanos, salvo a Cuba. En junio de 1991, tres meses después de la firma del Tratado de Asunción, por el que se creó el MERCOSUR, estos países sudamericanos signaron un acuerdo con Estados Unidos (Tratado del Jardín de las Rosas ó 4+1) por el que se ratificaba la voluntad de eliminar obstáculos aduaneros mutuos al comercio y a la inversión (Arce, Rocca y Tajam, 1994).



Cualquier proceso de liberalización económica y comercial en una economía capitalista siempre implica la victoria del más fuerte, hecho que responde a la lógica del sistema y que aleja una hipotética competencia igualitaria entre los países o bloques afectados. D. Brunelle (2001) afirma que en lo más profundo de la ilusión librecambista anida la creencia de que las exportaciones son el motivo del crecimiento, mientras que si cada país o conjunto de países actúan según este principio, el juego se vuelve en la práctica de suma cero, al menos cuando los interlocutores se encuentran en un nivel similar de desarrollo. Sin embargo, ocurre todo lo contrario cuando se dan situaciones asimétricas en las que la eliminación de las barreras arancelarias incrementan la hegemonía de los fuertes y hunde todavía más a los débiles en la dependencia y la desigualdad, impidiéndoles de hecho el desarrollo de políticas orientadas a satisfacer con prioridad las necesidades básicas de sus habitantes: alimento, ropa, vivienda, sanidad, educación.

Este es el peligro que corren todos los bloques regionales latinoamericanos, cuya integración y posterior acercamiento puede constituir la formación de un *puzzle* territorial que posteriormente culmine en una gran integración continental que facilite la creación efectiva del ALCA, que en un principio se previó para el año 2005. La conocida Iniciativa para las Américas de G. Bush padre (1991) fue relanzada en la reunión presidencial de Miami (1994) por el presidente W. Clinton, quien proporcionó la nueva denominación de ALCA, proyecto confirmado después en la segunda, tercera y cuarta cumbres de las Américas celebradas en Santiago de Chile (1998), Quebec (2001) y Monterrey (2004), respectivamente.

El proyecto del ALCA se encuentra oficialmente paralizado después del fracaso cosechado tras la celebración de la IV Cumbre Presidencial de las Américas en Mar del Plata (Argentina) en noviembre de 2005, donde pese al apoyo de 29 países se impuso la opinión contraria al tratado por parte de las cuatro naciones del MERCOSUR y Venezuela. Llama la atención, sin embargo, la poco habitual resignación con la que Estados Unidos acogió este fracaso, lo que podría explicarse por el hecho de que la potencia norteamericana no tiene inconveniente en aplazar la firma del ALCA porque en realidad persigue un premio mucho mayor: la eliminación de todos los subsidios y ayudas a la producción agropecuaria que aplica la Unión Europea (UE), objetivo que en realidad es común a Estados Unidos, Argentina y Brasil.

El camino para la hipotética configuración del ALCA se encuentra plagado de obstáculos. Aunque los empresarios latinoamericanos, sobre todo los exportadores, apuestan por el establecimiento de la total libertad comercial entre las tres Américas, son muchas las voces que se alzan contra una liberalización que supone el agravamiento del desempleo, salarios cada vez más bajos y, en definitiva, mayores desigualdades sociales y económicas (Stiglitz, 2002). Asimismo, Brasil, "locomotora" económica del MERCOSUR y con ambiciones de liderazgo frente al resto de economías regionales dependientes de él, es bastante reticente a la apertura total de su inmenso mercado a Estados Unidos, puesto que ello puede poner en peligro sus proyectos nacionales a largo plazo, estrategia que ha caracterizado a las elites y gobiernos brasileños hasta en las épocas dictatoriales. De ahí se deduce que no será fácil convencer a Brasil para que acepte la creación del ALCA, pues diversos sectores de la burguesía del país no desean eliminar sus barreras arancelarias. Hubo un momento en el que esto pudo significar la desintegración del MERCOSUR porque mientras Brasil consideraba que llegado el caso la negociación del ALCA debería realizarla el bloque regional en conjunto, Argentina, que tradicionalmente ha sido sumisa a los dictámenes de Washington, defendía la propuesta estadounidense de



acelerar la firma de tratados bilaterales de libre comercio, estrategia que siguió Chile en noviembre de 2000 al signar un acuerdo bilateral con Estados Unidos pese a estar asociado al MERCOSUR, aunque es cierto que sin participar en la unión aduanera. El peligro de disolución del bloque regional parece de momento conjurado con la llegada al poder de la izquierda en varios países latinoamericanos y en la propia Argentina (Bizzozero, 2003).

Por otro lado, Estados Unidos, que de manera tradicional sólo acepta participar en aquellos proyectos en los que sabe de antemano que su hegemonía y dominio serán absolutos, también recela de una hipotética invasión de productos latinoamericanos en su mercado. Por este motivo, el Congreso estadounidense siempre ha desautorizado al presidente de turno la puesta en marcha de la denominada "vía rápida" (*fast track*) para negociar nuevos acuerdos comerciales hasta que existieran garantías de que se exigiría a los países de América Latina normas laborales y ambientales tan estrictas como las que rigen en Estados Unidos. Resulta evidente que estas exigencias, tras acusar a los países en vías de desarrollo de practicar un *dumping* social y ambiental, constituyen un mecanismo no arancelario para proteger su mercado evitando la entrada de productos latinoamericanos a bajo precio (Segrelles, 2001).

Sin embargo, el mercado estadounidense es muy apetecible para los sectores productivos de todos los países de América Latina, pero no es menos cierto que el importante déficit comercial de Estados Unidos y la limitación que impone la UE a sus exportaciones agroalimentarias obliga a la potencia norteamericana a redoblar los esfuerzos para ampliar sus ventas. En este contexto, la solución para los problemas comerciales estadounidenses pasa por vender más bienes de capital en Latinoamérica. La importancia que tiene el subcontinente para Estados Unidos se percibe mejor si se tiene en cuenta que la suma de las tres fuentes de ingresos extraídos de América Latina (rentas, intereses y excedentes comerciales) le permiten compensar parcialmente los desequilibrios comerciales que suponen los intercambios deficitarios con Alemania y Japón.

La eliminación de las barreras arancelarias auspiciadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los acuerdos regionales enmarcados en la mencionada Iniciativa para las Américas han supuesto la recuperación del saldo comercial estadounidense con América Latina durante los últimos tiempos. De ahí ese interés por crear un área de libre comercio continental y la rápida difusión del concepto de *mercados emergentes* para catalogar a algunos bloques regionales latinoamericanos, como el MERCOSUR. Es así como debe entenderse la opinión de T. McLarty III, secretario de la presidencia de W. Clinton y ex enviado especial para las Américas, cuando afirmaba que Latinoamérica constituye una prioridad absoluta para la política exterior de Estados Unidos (Diario *Clarín*, Buenos Aires, 14 de agosto de 2001).

En cualquier caso, es muy posible que el Congreso de Estados Unidos acabe cediendo a las presiones del poder ejecutivo y de las empresas transnacionales ante la creciente presencia e influencia de la UE en América Latina, es decir, su mayor rival económico y comercial. En el caso concreto del MERCOSUR, estos titubeos e indecisiones de Estados Unidos permitieron que la UE ganara importantes posiciones al firmar con el bloque latinoamericano un acuerdo económico-comercial (diciembre 1995), cuya intención inicial era lograr en un futuro próximo la creación de un mercado común con completa libertad mercantil, objetivo que continúa siendo motivo de duras e interminables negociaciones entre el MERCOSUR y la UE.



Dichas iniciativas, el aumento de los intercambios entre los países latinoamericanos y de éstos con Europa (Segrelles, 1999 a), así como las reticencias brasileñas a la creación del ALCA, preocupan mucho en Estados Unidos porque ello representa un obstáculo económico, político y geoestratégico de primera magnitud para sus pretensiones de transformar el continente americano en una vasta zona de librecambio conforme a sus propios intereses, pues desde la declaración de la famosa doctrina Monroe en 1823, Estados Unidos sigue considerando a América Latina como un asunto hemisférico de su exclusiva incumbencia, aunque tal vez sería mejor hablar del interés de sus firmas transnacionales (Chomsky, 1996; Segrelles, 1999 b).

Todo esto, pero sobre todo la creciente actividad de los inversores españoles, alemanes, ingleses y franceses, que durante la última década han adquirido sectores estratégicos de la economía privatizada latinoamericana, es lo que lleva a Estados Unidos a intentar cambiar sus estrategias tradicionales, basadas fundamentalmente en el establecimiento de regímenes clientes en América Latina y en el saqueo de sus riquezas naturales, para perseguir ahora una integración a gran escala de las economías hemisféricas subordinadas. Es en este contexto en el que brota la idea de crear el ALCA, un mecanismo que permitiría desbancar a los competidores europeos y asiáticos y consolidar así su histórico control sobre Latinoamérica.

La entrada en vigor del ALCA supondría la creación del mayor mercado único del mundo, con 800 millones de habitantes, un PIB conjunto de 11'5 billones de dólares (40% del PIB mundial) y un 20% del comercio del planeta, aunque no es ningún secreto que tras estas cifras se esconden enormes diferencias y desigualdades, tanto entre los distintos países como entre las clases sociales de cada uno de ellos. En la cuarta cumbre de las Américas, celebrada en Monterrey en el año 2004, se declaró que esta integración continental facilitaría el funcionamiento de unas economías abiertas y libres, el acceso a los mercados, el flujo sostenido de las inversiones, la formación de capitales, la estabilidad financiera, la implementación de políticas públicas adecuadas, la consolidación de la democracia, la adquisición de tecnología y la capacitación de los recursos humanos como elementos clave para reducir la pobreza y la desigualdad, elevar los niveles de vida y promover el desarrollo sostenible, pero lo cierto es que tales discursos demagógicos no pueden ocultar una serie de graves realidades y peligros (Estay y Sánchez, 2005), que a buen seguro tendrían consecuencias nefastas para los pueblos latinoamericanos. J. E. Robledo (2005) indica a este respecto que la firma de cualquier tipo de tratado de libre comercio con Estados Unidos sólo sirve para beneficiar a la economía de la potencia norteamericana.

Por lo tanto, el ALCA aparece ante todo como un proyecto estratégico y hegemónico de Estados Unidos para consolidar su dominación sobre América Latina y el Caribe (Berardi, Cogley y Piñero, 2002; Petras, 2002; Harvey, 2003), ampliar sus fronteras económicas, asegurarse un mercado cautivo y reducir de forma indefinida a los países del continente a la condición de meros productores de materias primas y fuentes de mano de obra barata. Estaríamos entonces ante una versión económica actualizada de la doctrina Monroe (Segrelles, 1999 b). A este respecto puede ser muy ilustrativo el papel subsidiario representado por México en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá (Acuña y Alonzo, 2000).

En este sentido también debe entenderse el proyectado, y un tanto abandonado en la actualidad, Plan Puebla-Panamá del presidente mexicano V. Fox, que extendería el sistema de maquiladoras y la influencia de Estados Unidos, así como la



preponderancia de sus empresas transnacionales, hacia el sur, prefigurando así lo que sería el ALCA en el resto de América Latina.

Esto significa un subdesarrollo permanente y la aplicación a ultranza de los dogmas neoliberales, que benefician a las empresas transnacionales y a las oligarquías locales y marginan a los pueblos, es decir, más desempleo, salarios de miseria, desaparición de los pequeños y medianos productores y comerciantes, mayor éxodo rural, fin de la agricultura campesina, aceleración de la urbanización con el consiguiente aumento de la mendicidad y la delincuencia, agudización del deterioro ambiental al intensificar la producción agropecuaria y predominar la agricultura comercial, empeoramiento de la situación alimentaria, abandono social, destrucción de los sistemas educativos y sanitarios, desaparición de las comunidades indígenas, empobrecimiento cultural, pérdida de identidad nacional, entre otras consecuencias que suponen de hecho una nueva colonización (Segrelles, 2001).

Por otro lado, no se debe olvidar que la colocación de bienes y servicios en el mercado nacional de Estados Unidos entraña tales dificultades que perfectamente se puede aplicar el término de *neoproteccionismo* a las barreras no arancelarias que protegen el mercado norteamericano, pues este país es firme partidario del liberalismo cuando se trata de otros mercados, pero el suyo se encuentra protegido por un sinfín de normas técnicas y barreras sanitarias, ambientales o laborales que impiden el ingreso de las mercancías exportadas por sus competidores. Ningún otro país del continente cuenta con semejante red proteccionista y por ello el desmantelamiento arancelario en América Latina que representa el ALCA favorecería de inmediato las exportaciones estadounidenses al resto de la región.

Pese a sus críticas a la UE y a erigirse en paladín del Grupo de Cairns no existe en el mundo agricultura más subvencionada que la de Estados Unidos, lo que resulta incompatible con la disciplina comercial que la OMC intenta aplicar a los demás países asociados. Según la Federación de Empresarios Productores de Lácteos de España, la reciente decisión de Estados Unidos de sacar al mercado internacional, a través de empresas brasileñas interpuestas, sus almacenamientos de leche en polvo a precios muy bajos gracias a las fuertes ayudas públicas, deja sin posibilidades exportadoras a las industrias lácteas latinoamericanas y sobre todo europeas.

Otro ejemplo proteccionista estadounidense es el del acero, pues sus siderurgias, obsoletas y poco competitivas, se ven perjudicadas por las importaciones de todo el mundo. Esta cuestión, que preocupa en América Latina aunque sólo exporte a Estados Unidos el 6% del consumo norteamericano, provocó en octubre de 2001 que el Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero (ILAFA) afirmara que la imposición de cuotas o de mayores aranceles a las importaciones estaría reñida frontalmente con el proyecto del ALCA. El ILAFA propuso a los productores de acero y a Estados Unidos y Canadá la firma del denominado Acuerdo Americano de Libre Comercio del Acero como embrión del ALCA, lo que recuerda los orígenes de la actual UE con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) (Diario *El País*, Madrid, 28 de octubre de 2001).

## **2. La creación de una Comunidad Sudamericana de Naciones**

La imperiosa necesidad de agruparse y cooperar que tienen hoy en día los países con el objeto de lograr una inserción óptima en el comercio internacional y de afrontar con garantías de éxito las exigencias cada vez más duras de la mundialización, se ve plasmada en la reciente firma del acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la



CAN, que tuvo lugar en octubre de 2004 en el marco de la XIII Reunión del Consejo de Ministros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) celebrada en Montevideo (Uruguay), sede de este organismo intergubernamental fundado en 1980 en sustitución de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada a su vez en 1960. La ALADI, que está conformada por doce países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), establece un sistema preferencial de aranceles en la región y brinda mecanismos para lograr acuerdos regionales.

La integración del MERCOSUR y la CAN, asunto tratado con profundidad y detalle en el libro editado por R. Giacalone (2003), significa la creación de un gran espacio económico con una superficie de casi 17 millones de kilómetros cuadrados y 350 millones de habitantes, según las cifras del *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2003*, que elabora la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La proyección demográfica para estos países, que este mismo organismo realiza para el año 2040, arroja una cifra que se aproxima a 500 millones de habitantes.

Los nueve países que integran esta área de libre comercio (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) representan el 70 % del comercio total dentro de las fronteras de la ALADI (30.000 millones de dólares en 2004, aunque se estima que en 2008 será de 50.000 millones), disponen de un Producto Interno Bruto (PIB) de 1.400.000 millones de dólares a precios constantes de mercado (es decir, mayor que el de Asia) y exportan productos por un valor superior a 190.000 millones de dólares anuales, lo que lo convierte en el cuarto bloque comercial más importante del mundo, sólo por detrás de la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y China.

Sin embargo, pese a la relevancia de estas cifras territoriales, demográficas, económicas y comerciales, lo más determinante de este proceso de integración regional, cuyas negociaciones han durado diez años, tiene dos direcciones que confluyen: la contestación que esto supone a Estados Unidos en sus intentos de crear el ALCA y el establecimiento de unas bases sobre las que apoyar la integración de América del Sur, estrategia que culminó en Ayacucho (Perú) el 9 de diciembre de 2004 con la firma del acta de constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones y con la posterior cumbre presidencial en la también peruana ciudad de Cuzco, de forma que América del Sur consigue mayor peso económico y fuerza negociadora para enfrentarse a las potencias comerciales del mundo y al desafío del ALCA auspiciado por Estados Unidos.

El bloque formado por el MERCOSUR, la CAN, Chile, Guyana y Surinam tienen un activo comercio intrarregional, aunque con notables diferencias según las distintas naciones y tanto en las exportaciones como en las importaciones. Brasil, Chile y Venezuela constituyen las economías que más venden y compran en el exterior de la región, mientras que Bolivia, Paraguay, Uruguay y Argentina son las que más utilizan los intercambios dentro de la propia región, con porcentajes importantes respecto al comercio total. En conjunto, estos doce países exportan e importan en 2003 bienes y servicios por valor de casi 207.000 millones y más de 153.000 millones de dólares, respectivamente, según los datos de la CEPAL, lo que representa una balanza comercial claramente favorable. Asimismo, esta región es la primera exportadora mundial de alimentos, contiene la mayor reserva ecológica del planeta (agua, biodiversidad), posee ocho millones de kilómetros cuadrados de bosques, se



encuentra entre las más grandes cuencas energéticas (petróleo, gas, hidroelectricidad) y de reservas minerales del mundo y comparte dos grandes océanos.

Sin embargo, el 50% de la población de la Comunidad Sudamericana de Naciones es pobre y el 25% vive en la indigencia, mientras que sólo el 40% está integrado en el sistema productivo como proveedor de mano de obra cualificada y agente activo del mercado. Al mismo tiempo, esta región todavía es muy dependiente de las exportaciones de materias primas y productos agropecuarios, actividad que constituye la base de su economía y el eslabón que la inserta en el comercio mundial. La manifiesta inclinación agropecuaria del comercio exterior de Sudamérica se encuentra en consonancia con una estructura económica en la que la participación del sector agrario en el PIB es demasiado alta (12%) para las cifras que imperan en el mundo desarrollado. Al mismo tiempo, el sector agropecuario emplea a más del 30% de la población activa en Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú, entre el 20% y el 30% en Brasil, Colombia y Guyana y a menos del 20% en Argentina, Chile, Surinam, Uruguay y Venezuela.

### **3. La estrategia integradora de Brasil**

Lo más probable es que esta integración regional de América del Sur nunca hubiese culminado sin la insistencia y el empeño de Brasil, país que ha liderado el proceso integrador desde la creación del MERCOSUR en 1991. El impulso dado por Brasil a la creación del bloque regional tuvo lugar en unos momentos en los que tenía buena parte del mundo cerrado, debido a sus problemas con la enorme deuda externa, y al fracaso de su política respecto al continente africano. Los brasileños hicieron de la necesidad virtud y se fijaron en sus vecinos latinoamericanos, aunque han sido sin duda los más beneficiados por la creación del MERCOSUR, pues lo han utilizado como algo propio para sus políticas y negociaciones comerciales, para la defensa de sus productos y para impedir la entrada de la competencia en la región.

Buena prueba de esto es que en las negociaciones que siguieron a la firma del Tratado de Asunción hubo, en el seno de los cuatro países firmantes (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), serias discrepancias. Unos preferían la conformación de una mera zona de libre comercio con sus objetivos limitados (Argentina), mientras que otros se decantaban por la creación al menos de una unión aduanera (Brasil), puesto que ello implica un acuerdo más profundo que el anterior, facilita la complementariedad productiva entre los países y contribuye a que la región se encamine hacia la constitución de un área económica con entidad propia.

Algunos defensores de la zona de libre comercio sostenían que en el caso de necesitarse un acuerdo regional sería preferible que éste se realizara con Estados Unidos, integrando el TLCAN o el futuro ALCA (Rodríguez, 1995). Este era el caso de Argentina, cuyo gobierno concibió el MERCOSUR como una plataforma a partir de la cual llevar a efecto una profunda y generalizada apertura exterior que posibilitara la orientación de la economía del país hacia una especialización en la producción de bienes agrícolas y agroindustriales, petróleo, gas y algunas materias primas industriales. Ello permitiría el aprovechamiento pleno de las ventajas comparativas derivadas de la notable disponibilidad de recursos naturales (Gerber, 2000).

Esta posición ha sido siempre rechazada por Brasil, país que ha visto en el MERCOSUR algo más que un mercado ampliado, es decir, siempre tuvo, a través de este bloque económico-comercial, objetivos políticos y estratégicos a largo plazo. El



MERCOSUR ha sido para Brasil un instrumento para lograr una negociación en mejores condiciones con otros bloques económico-comerciales (TLCAN y UE fundamentalmente) y como paso previo para la ulterior formación de un espacio económico sudamericano. Para ello ha sido fundamental no sólo su peso territorial, demográfico y económico, sino también la continuidad espacial que propician sus fronteras comunes con todos los países del subcontinente, salvo con Chile y Ecuador.

Los diferentes gobiernos brasileños siempre vieron con claridad que para conseguir dichos objetivos era necesario que existieran políticas comerciales comunes y no de cada país por separado. Ello exigía cuanto menos la creación de una unión aduanera, y a ser posible, un mercado común, pues una zona de libre comercio resultaba muy limitada e implicaba, para Brasil, la posibilidad de contar exclusivamente con un mercado ampliado, sin que ello contribuyera a mejorar la posición negociadora de la región ante otras áreas económicas que cada vez más tratan sus asuntos como bloques, sobre todo desde que la mundialización es un proceso que obliga a actuar de forma conjunta y coordinada (Segrelles, 2004).

Las discrepancias entre argentinos y brasileños han sido siempre un nítido reflejo, según J. M. Rodríguez (1995), de la existencia de políticas industriales diferentes en los países del MERCOSUR. Argentina desmanteló de forma sistemática sus políticas industriales específicas desde la llegada de los militares al poder mediante un golpe de Estado (1976) y fue sustituyéndolas por la aplicación de medidas desreguladoras y liberales, cuyo resultado es la progresiva desindustrialización del país, extremo que no ocurre en Brasil, puesto que su política industrial está presente desde hace varias décadas y, en buena medida, sigue existiendo en la actualidad pese a las críticas de sus vecinos, que hasta la llegada de la izquierda al poder le reclamaban más liberalismo y menos intervención estatal.

Con la formalización institucional del MERCOSUR como unión aduanera se disiparon todas las controversias regionales y se reafirmó la existencia de dos bloques principales en el continente americano: uno liderado por Estados Unidos y otro por Brasil y Argentina. Pese a esta aseveración, y al cambio propiciado por la llegada de N. Kirchner a la presidencia argentina en 2003, lo cierto es que todavía perviven, tal vez larvadas, las diferencias entre las dos potencias sudamericanas por lo que respecta a cómo debe ser la inserción internacional de la región y cómo perciben ambos países las futuras relaciones económico-comerciales en el continente americano. Sin embargo, y aun considerando a Brasil como el eje sobre el que evoluciona la integración sudamericana, las simetrías económicas y de capacidad negociadora con Argentina son mayores que las que, por ejemplo, ofrecen entre sí los socios del TLCAN, según manifestaba M. Buxedas ya en 1994.

Para Brasil, dado que posee una industria notable y diversificada y la economía con mayor proyección internacional de la región, encontrar un lugar en el mundo supone una negociación donde la fuerza relativa es decisiva. De ahí su apuesta categórica por la integración con Argentina desde 1986, posteriormente con Paraguay y Uruguay en el marco del MERCOSUR y después con el resto de países sudamericanos en 2004, pero siempre con el objetivo último de promover su inserción internacional como potencia de tipo medio y de asumir una posición de liderazgo político y económico en América Latina, como lo demuestra su apoyo a que Cuba y México puedan asociarse al MERCOSUR en el año 2005 ([www.ecaminos.org](http://www.ecaminos.org); 23 de noviembre de 2004). Los dos nuevos países tendrían la calificación de naciones asociadas al bloque, privilegio del que ya gozan Bolivia, Chile, Perú y Venezuela, situación que también ha sido formalizada con Colombia y Ecuador a través de la CAN. Sin embargo, ha sido



Venezuela, gracias sobre todo al impulso brasileño, el primer país que ha firmado su adhesión al MERCOSUR. De todos modos, el ingreso real y efectivo de Venezuela en el MERCOSUR puede tardar varios años en completarse. Por otro lado, a partir de diciembre de 2005 y a raíz de la victoria electoral del líder indígena de izquierdas Evo Morales también se comenzó a estudiar la posibilidad de ofrecerle a Bolivia, hasta ahora sólo país asociado, la integración en este bloque regional como miembro de pleno derecho, situación que ante todo le conviene a Brasil debido a las reservas energéticas bolivianas y al interés que tiene en ellas a través de la pujante empresa de hidrocarburos Petrobras.

Todo ello demuestra de modo fehaciente que el núcleo originario de la Comunidad Sudamericana de Naciones ha sido el MERCOSUR, sobre todo por el peso económico y político de Brasil, país que no ve en la incorporación de Cuba y México ninguna contradicción con la política de integración regional sudamericana, sino que esto representa un complemento ineludible del paso que se debe dar hacia la consecución de un objetivo mayor: la integración latinoamericana y caribeña. De este modo aumentaría la fortaleza y capacidad de negociación de América Latina y el Caribe en los foros internacionales, según las ideas tradicionales de los estrategas brasileños.

Las ambiciones y estrategias del MERCOSUR, en general, y de Brasil, en particular, chocan frontalmente con los intereses de Estados Unidos. Buena prueba de ello es que en el marco del Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) celebrado en Santiago de Chile en noviembre de 2004, R. Zoellick, representante comercial de Estados Unidos y principal negociador de este país para la creación del ALCA, responsabilizó a Argentina y Brasil de entorpecer la puesta en marcha de este tratado económico-mercantil ([www.prensalatina.com.mx](http://www.prensalatina.com.mx); 20 de noviembre de 2004).

Este entorpecimiento no es más que la resistencia de estos países, y del MERCOSUR en general (al que ahora se suma parte de la CAN) a firmar un acuerdo de sumisión en el que la potencia norteamericana pueda resucitar la famosa doctrina Monroe y ejercer su hegemonía económica y política, pero ahora mediante el consentimiento directo de los propios países latinoamericanos si se llega a firmar dicho acuerdo. Los grandes productores y exportadores agropecuarios de Sudamérica reclaman el fin de los millonarios subsidios que Estados Unidos entrega a su agricultura antes de firmar ningún acuerdo continental, pues de lo contrario no llegará a existir el ALCA, según palabras del argentino E. Duhalde, presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR. Por su parte, Estados Unidos sólo acepta discutir la cuestión agrícola, principal capítulo de las economías latinoamericanas, en las negociaciones de la Ronda Doha de la OMC ([www.alcaabajo.cu](http://www.alcaabajo.cu); 19 de noviembre de 2004).

Pese a todas estas discusiones y controversias acerca de la creación del ALCA, es muy probable que Estados Unidos consiga sus pretensiones comerciales, que en el fondo es lo único que le interesa, mediante la firma de múltiples tratados bilaterales, pues desde 1995 considera que las negociaciones en la OMC no siempre se mueven con la rapidez deseada. Estados Unidos ya tiene acuerdos de libre comercio con Canadá, Centroamérica, Chile, México y República Dominicana y está negociando con Panamá, Colombia, Ecuador y Perú, pese a que estos tres últimos han sido tradicionalmente parte de la CAN y ahora de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Incluso a comienzos del año 2006 había rumores sobre la posible negociación para la firma de un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Uruguay, país este último que es miembro de pleno derecho del MERCOSUR



([www.clarin.com/diario/2006/01/12/um/m-01123077.htm](http://www.clarin.com/diario/2006/01/12/um/m-01123077.htm)). Si este tratado se consumara supondría, lógicamente, la salida del MERCOSUR por parte de Uruguay.

### **A modo de conclusión**

El proceso de integración regional en América del Sur que se ha manifestado con la reciente creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones constituye hasta el momento el programa de integración más ambicioso en el que se ha visto implicada la región. El nuevo bloque económico-comercial no parte de cero porque ya existían unas bases más o menos estables sobre las que empezar a construir, es decir, el MERCOSUR y la CAN, puesto que los gobernantes sudamericanos siempre tuvieron en cuenta que esta comunidad sería una realidad mediante el proceso de convergencia gradual entre el grupo andino y el MERCOSUR. Ante la duda de crear una nueva estructura institucional propia para la comunidad sudamericana o de reunir los esquemas de integración regional que ya se manejaban, se fue optando por esta última posibilidad conforme se desarrollaron las negociaciones. De todos modos, y dado que la Comunidad Sudamericana de Naciones se inspira en la UE, al final se necesitará una entidad que elabore programas y propuestas y sea capaz de articular, desde los puntos de vista técnico y administrativo, los logros que vayan consiguiéndose, como sucedió en el proceso europeo con la comisión ejecutiva.

Se puede afirmar que en realidad la nueva Comunidad Sudamericana de Naciones ha nacido sobre tres pilares: la definición de políticas comunes ante los organismos multilaterales y otros bloques económico-comerciales (especialmente el futuro ALCA y la UE), la integración de sus infraestructuras y la convergencia ya mencionada entre el MERCOSUR y la CAN.

El Acta Fundacional de la Comunidad Sudamericana de Naciones indica que “la convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad constituyen un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional en el actual sistema internacional mundializado”, así como “su compromiso esencial en la lucha contra la pobreza, la eliminación del hambre, la generación de empleo digno y el acceso a la educación como herramienta fundamental para el desarrollo de los pueblos” ([www.miami.com](http://www.miami.com)).

Pese a estos excelentes propósitos, como no podría ser de otra forma en un discurso oficial, es muy probable que una vez más, a la luz de las experiencias que han proporcionado el MERCOSUR y la CAN, todo quede reducido al plano de las relaciones comerciales, excluyendo en la práctica no sólo los aspectos sociales, laborales, tecnológicos, culturales y ambientales, sino incluso ciertas cuestiones económicas como la complementariedad productiva regional, los capítulos distributivos y financieros, la mejora de los servicios públicos de apoyo a los productores o el desarrollo de las infraestructuras, transportes y comunicaciones, elementos sin los cuales no es posible hacer más eficiente el funcionamiento del espacio productivo ampliado, factor básico para conseguir y mantener una inserción internacional competitiva.

Resulta obvio que la integración comercial de los países sudamericanos, como parte del proceso global de mundialización, podría llevarse a cabo sin mayores problemas sólo con el establecimiento de la libre circulación de bienes y servicios, la eliminación de aranceles y barreras no arancelarias y la adopción de un arancel externo común.



Sin embargo, una integración regional no debería reducirse a estas cuestiones, ya que la culminación de un mercado común también exige un compromiso social y cultural por parte de los Estados que busque la eliminación progresiva de las desigualdades, el bienestar y participación democrática de los ciudadanos y la consolidación de la dimensión cultural de los pueblos que se acercara realmente al viejo sueño bolivariano de una unión latinoamericana.

En contraposición a las predominantes ideas mercantilistas, a la creación del ALCA y a la multiplicación de acuerdos de libre comercio en el continente americano, Cuba y Venezuela firmaron en diciembre de 2004 una Declaración Conjunta en la que se manifestaba su voluntad de conseguir una unión política y económica entre ambos países, proponiendo al mismo tiempo para América Latina la conformación del ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas), que no es sólo una respuesta al ALCA sino algo más, es decir, un proyecto histórico, estratégico, político y social de integración regional que trasciende en todos sus aspectos al mero tratado mercantil.

El ALBA, como proyecto alternativo y más completo que el ALCA, trazaría los principios rectores de una integración latinoamericana y caribeña basada en la justicia, la solidaridad, la complementariedad, la cooperación, la equidad, la independencia y el desarrollo sostenible y endógeno, toda vez que las experiencias integradoras latinoamericanas anteriores no han acabado con la injusticia social, la pobreza, la exclusión, el enriquecimiento ilícito, la corrupción y el neocolonialismo de Estados Unidos y las grandes corporaciones transnacionales. Sólo el futuro dirá si los demás gobiernos latinoamericanos son capaces de secundar esta propuesta de integración regional basada en criterios y objetivos totalmente opuestos a los que propugna el ALCA.

### **Bibliografía**

ACUÑA SOTO, V. y ALONZO CALLES, M. (2000): *La integración desigual de México al TLC*, México DF, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio.

ARCE, G., ROCCA, J. A. y TAJAM, H. (1994): *Liberalismo, MERCOSUR y el Jardín de las Transnacionales*, Montevideo, FONDAD.

BERARDI, A. L., COGLEY, R. y PIÑERO, M. (2002): "MERCOSUR: ¿una integración forzada?", *Cuarto Encuentro Internacional Humboldt 'Geografía de la Integración'*, Puerto Iguazú.

BERNAL MEZA, R. (2000): *Sistema mundial y MERCOSUR*. Buenos Aires, Grupo Editor Suramericano, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

BIZZOZERO, L. (2003): "Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del MERCOSUR", *Nueva Sociedad*, 186, pp. 128-142.

BRUNELLE, D. (2001): "De Alaska a Tierra del Fuego, todo en el mercado", *Le Monde Diplomatique* (edición española), abril, pp. 18-19.

BUXEDAS, M. (1994): *MERCOSUR y TLC. Convergencias, divergencias y negociación*, Montevideo, FONDAD-URUGUAY.

CHOMSKY, N. (1996): *El nuevo orden mundial (y el viejo)*, Barcelona, Crítica.



ESTAY, J. y SÁNCHEZ, G. (coords.) (2005): *El ALCA y sus peligros para América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

GERBER, J. *et al* (2000): *Inserción económica internacional de América Latina*, Santiago, FLACSO-Chile.

GIACALONE, R. (ED.) (2003): *CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA*, Mérida, editorial Venezolana.

GIACALONE, R. (coord.) (2005): *Venezuela en el ALCA: entre realidades y fantasías*, Mérida, Vicerrectorado Académico de la Universidad de los Andes.

HARVEY, D. (2003): *The New Imperialism*, Oxford, Oxford University Press.

PETRAS, J. (2002): "La ofensiva de los EE UU en América Latina: golpes, retirada y radicalización", *Rebelión. Periódico Electrónico de Información Alternativa* ([www.rebelion.org/](http://www.rebelion.org/)), 13 de marzo de 2002.

QUARTINO, J. *et alii* (1992): *Sur, MERCOSUR y después*, Montevideo, Túpac Amaru Editorial.

ROBLEDO CASTILLO, J. E. (2005): *Agricultura, educación y comercio. El botín neoliberal*, Bogotá, Fundación para la Investigación y la Cultura (FICA).

RODRÍGUEZ, J. M. (1995): *El MERCOSUR después de Buenos Aires. La última oportunidad*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria y Centro Uruguay Independiente.

SEGRELLES SERRANO, J. A. (1999 a): "Globalización, capitalismo y comercio agroalimentario entre el MERCOSUR y la Unión Europea", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 49, pp. 0-26.

SEGRELLES SERRANO, J. A. (1999 b): "Viejas ideas, nuevas estrategias: una reflexión sobre el MERCOSUR y la mundialización de la economía", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 45 (11), pp. 0-13.

SEGRELLES SERRANO, J. A. (2001): "Problemas ambientales, agricultura y globalización en América Latina", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 92, pp. 0-32.

SEGRELLES SERRANO, J. A. (2003): *Agricultura y territorio en el MERCOSUR*, Alicante, Publicaciones de la Universidad de Alicante.

STIGLITZ, J. E. (2002): *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.

#### **José Antonio Segrelles Serrano**

Catedrático de Geografía Humana de la Universidad de Alicante (España). Licenciado con grado en Filosofía y Letras (Sección Geografía) por la Universidad de Alicante. Doctor en Geografía por la Universidad de Alicante.

Ha publicado más de un centenar de libros, capítulos de libros, artículos en revistas especializadas de España y el extranjero y ponencias y comunicaciones en congresos



nacionales e internacionales

**E-mail:** jasegrelles@ua.es

Fecha de recepción: 28/ 02/ 2006

Fecha de aceptación definitiva: 30/07/2006