



Robert Schuman

*Región y regionalismo en
los acuerdos de integración económica:
de Latinoamérica a Sudamérica*

– Rita Giacalone



Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series
Vol. 6 No. 19
October 2006

Published with the support of European Commission.

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series is produced by the Jean Monnet Chair of the University of Miami, in cooperation with the Miami-Florida European Union Center of Excellence, a partnership with Florida International University (FIU).

These monographic papers analyze ongoing developments within the European Union as well as recent trends which influence the EU's relationship with the rest of the world. Broad themes include, but are not limited to:

- ◆ EU Enlargement
- ◆ The Evolution of the Constitutional Process
- ◆ The EU as a Global Player
- ◆ Comparative Regionalisms
- ◆ The Trans-Atlantic Agenda
- ◆ EU-Latin American Relations
- ◆ Economic issues
- ◆ Governance
- ◆ The EU and its Citizens
- ◆ EU Law

As the process of European integration evolves further, the Jean Monnet/Robert Schuman Papers is intended to provide current analyses on a wide range of issues relevant to the EU. The overall purpose of the monographic papers is to contribute to a better understanding of the unique nature of the EU and the significance of its role in the world.

Miami European Union Center
University of Miami
1000 Memorial Drive
101 Ferré Building
Coral Gables, FL 33124-2231
Phone: 305-284-3266
Fax: (305) 284 4406
E-Mail: jroy@miami.edu
Web: www.miami.edu/eucenter

Jean Monnet Chair Staff:

Joaquín Roy (Director)

Eloisa Vladescu (Research Assistant)

Astrid Boening (Research Assistant)

Catherine Cottrell (Editorial Assistant)

Miami-Florida European Union Center

Nicol Rae (Co-Director), FIU

**Región y regionalismo en los acuerdos de integración económica:
de Latinoamérica a Sudamérica**

Rita Giacalone*

**The Jean Monnet Chair
University of Miami
Miami, Florida
October 2006**

* Rita Giacalone (M.A. History, Indiana University, 1973; Ph.D. History, Indiana University, 1977) is Professor of Economic History, Department of Economics, University of the Andes, Mérida, Venezuela, and Coordinator of the Group of Regional Integration (GRUDIR). She has been Head of the School of Political Science and Coordinator of REDINRE, an international researchers network within the Alfa Program of the European Community. She has published around 100 articles and 10 books, among them *Los empresarios frente al Grupo de Los Tres* (Caracas: Nueva Sociedad, 1999), *CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA* (Mérida: ULA, 2003), *La regionalización del acero en América Latina* (Buenos Aires: Biblos, 2004), *Venezuela en el ALCA: Entre realidades y fantasías* (Mérida: ULA, Vicerrectorado Académico, 2005), and “Public and Private Participation in Agricultural Negotiations: The Experience of Venezuela” (with E. Porcarelli) P. Gallagher, P. Low, & A. L. Stoler, ed. *Managing the Challenges of WTO Participation* (Cambridge: Cambridge University Press-WTO, 2005)

Región y regionalismo en los acuerdos de integración económica: de Latinoamérica a Sudamérica ¹

Introducción

Desde fines del siglo XX se advierte un ritmo acelerado en lo relativo a la conformación y evolución de acuerdos de integración regional en América Latina. Buena parte de él puede explicarse por el impacto de la negociación de un proyecto de integración hemisférica, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que englobaría a todas las naciones latinoamericanas y del Caribe no latino con EE.UU. y Canadá (Giacalone, 2004). Pero algunos desarrollos, por su importancia, necesitan de un análisis más profundo que el de considerarlos una respuesta al ALCA. Uno de estos casos es el de la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), mediante la Declaración del Cusco (diciembre de 2004), como corolario de las negociaciones comerciales entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur. Teniendo en cuenta las dificultades y la lentitud del proceso de negociación comercial entre 1994 y 2003, que además no logró alcanzar un tratado de libre comercio con el alcance que se proponía, llama la atención la relativa rapidez con que los gobiernos sudamericanos aceptaron, apenas un año después, constituir la CSN.

En este trabajo convergen el análisis empírico y el análisis conceptual en un intento por contestar las siguientes preguntas: 1) ¿por qué se pasó de privilegiar una integración latinoamericana a definir un proyecto sudamericano, como la CSN?; 2) ¿qué factores internos y externos facilitaron este proceso? y 3) ¿cuáles de los conceptos de región y regionalismo que se manejan actualmente pueden aplicarse para describir y explicar este proceso?

La presentación se ha organizado en tres secciones, más la introducción. La primera explora los conceptos de región y regionalismo que se asocian con el fenómeno de las relaciones entre acuerdos de integración regional (o relaciones interregionales); la segunda sección analiza el proceso de constitución de la CSN, aplicándole algunos elementos conceptuales discutidos en la primera parte, para dar respuesta a las dos primeras preguntas; y, en la tercera sección, se ensayan algunas conclusiones, a fin de determinar cual es el concepto que mejor explica este proceso histórico. En la búsqueda del concepto más adecuado debemos observar que todo concepto tiene valor si consigue, a la vez, describir el fenómeno del cual da cuenta, explicarlo y establecer un horizonte normativo para el mismo. Estos serán entonces los criterios para establecer la adecuación del concepto. Hemos seleccionado, además, entre los conceptos de regionalismo, aquellos que se aplican a las relaciones interregionales, o relaciones entre grupos de integración, porque la CSN se originó a partir de las negociaciones entre dos grupos de este tipo – la CAN y el Mercosur.

¹ Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación sobre Globalización e Interregionalismo, financiado por el CDCHT de la Universidad de Los Andes.

Los conceptos de región y regionalismo dentro de las relaciones interregionales

A la pregunta sobre como reconocer cuando existe una región, Van Langenhove y Costea (2004: 9) responden que las regiones son “construcciones humanas basadas en percepciones influenciadas por factores geográficos, históricos, económicos, políticos y culturales”. La territorialidad juega un papel para que la gente desarrolle una identidad, pero no es el único factor. Como las regiones cambian y se definen a si mismas en el tiempo, ellas pueden identificarse sólo *a posteriori*, por lo tanto no existe un único criterio para establecer la existencia de una región. En otras palabras, las regiones “se hacen visibles” mediante un proceso de interacción, que ocurre a lo largo de líneas geográficas, históricas, culturales, políticas y económicas². Son los elementos no territoriales los que llevan a las regiones a definir intereses u objetivos comunes, que, cuando se traducen en políticas comunes o en un proyecto común, dan origen al regionalismo. En este sentido, no existe la región “ideal” ni tampoco una agenda única para todas las regiones, ya que cada una tiene sus propios intereses, que busca alcanzar no sólo relacionándose en el ámbito regional sino también en el internacional, con otras regiones y/o estados naciones (Fawcett, 2005: 26).

Las regiones han existido y cumplido un rol dentro de las relaciones internacionales desde la antigüedad, bajo el nombre de imperios, esferas de influencia o alianzas de un estado poderoso con otros (Fawcett, 2005: 27). Pero un rasgo novedoso de la situación actual está dado por su creciente actividad dentro de ese campo e inclusive por la tendencia a constituirse para actuar como sujeto de las relaciones internacionales. Van Langenhove y Costea (2004) argumentan que actualmente se experimenta la transición de un orden mundial westfaliano³ a otro en el cual las regiones, junto con las naciones estados, jugarán un rol central y donde los procesos de integración regional determinarán cada vez más las relaciones internacionales. Esta transición se debe, según ellos, a las transformaciones experimentadas en la naturaleza y alcance de los procesos de integración regional, por considerar que los acuerdos actuales han pasado del comercio a la integración de políticas y regulaciones internas y se están moviendo hacia una mayor actividad en el ámbito internacional. El orden mundial westfaliano se apoyó en cuatro principios: 1) territorialidad, 2) soberanía, 3) autonomía y 4) legalidad. De esta forma, las relaciones internacionales entre naciones se gobiernan por un acuerdo según el cual todos los participantes poseen un espacio geográfico limitado por fronteras (territorialidad), dentro del cual ejercen en forma exclusiva derechos de gobierno y autoridad política (soberanía); además son competentes para decidir sus asuntos sin injerencia externa (autonomía) y sólo pueden ser obligados en el ámbito internacional por aquellos tratados que hayan firmado y estén vigentes (legalidad) (Van Langenhove y Costea, 2004: 2). Pero, paralelamente, se han desarrollado regímenes internacionales que facilitan las relaciones entre naciones (disposiciones respecto a medio ambiente, tráfico aéreo, comercio, etc.), o sea principios generales de conducta aceptados en las relaciones entre

² Es necesario distinguir entre niveles de regiones: por un lado, las “macro-regiones” que constituyen subsistemas entre los estados naciones y lo global y, por otro, las “micro-regiones”, que existen entre lo nacional y lo local (Soderbaum, 2005: 87). En este trabajo el término región se aplica a las primeras.

³ La Paz de Westfalia (1648) estableció el marco de las relaciones entre las naciones europeas después de un período prolongado de guerras entre ellas, sentando las bases para su reconocimiento mutuo.

naciones. La globalización, entendida como un proceso de relaciones que desafía la territorialidad de las relaciones entre naciones, ha afectado el sistema de orden mundial y estaría dando origen a un nuevo orden, dentro del cual se desplaza hacia las regiones atributos de las relaciones entre naciones (Van Langenhove y Costea, 2004: 5).

Una interpretación interesante acerca de las regiones es también la de Neumann (1994: 53-54). Para él, las interpretaciones acerca del proceso de formación de las regiones se ubican a lo largo de un espectro, en cuyos extremos se encuentran dos perspectivas opuestas de esos procesos – por un lado, la que privilegia los factores internos (“inside-out”) y, por el otro, la que enfatiza los externos (“outside-in”). En las primeras predominan conceptos culturales, tales como identidad, interacciones sociales e idioma, mientras en las segundas los conceptos se basan en apreciaciones de orden geopolítico⁴. En una posición intermedia entre ellos, estarían los estudios comparativos de Cantori y Spiegel (1970, citado en Neumann, 1994: 55), que dividen a las regiones en un “núcleo” y una “periferia” y ubican en las naciones del primero de ellos (el “núcleo”) el establecimiento de las posturas internacionales de la región. Pero esta última resulta afectada por el sistema internacional, de manera que las posibilidades de constitución y permanencia de una región dependen también de los factores externos.

Sin embargo, Neumann (1994: 58) observa una carencia en todas esas interpretaciones – la región se asume como “algo dado”, un sujeto empírico con patrones de interacción permanentes. Neumann argumenta a favor de una perspectiva que permita analizar a la región como una “comunidad imaginada”, esto es como producto de un proceso de reflexión por parte de un conjunto de actores – estatales y no estatales – acerca del rol de la región, que se traduciría luego en una serie de acciones encaminadas a constituir la región como tal. En este proceso de reflexión, y en las acciones consecuentes, la región asumirá las características que sus creadores quieran otorgarle. De esta forma, se destacarán algunos aspectos y se dejarán de lado, otros. Cuando una región se institucionaliza, mediante un acuerdo de integración regional, son los actores políticos los que establecen que características se convertirán en políticamente relevantes y los que diseminan esa “identidad imaginada” a los demás. Este proceso representa siempre una manipulación del conocimiento y del poder por parte de un núcleo – nación o grupo de naciones – dentro de la región (Neumann, 1994: 53).

Neumann considera que, al no ser la región una realidad empírica sino “imaginada”, es apropiado estudiar su proceso de transformación en regionalismo a través del principal instrumento con que cuentan los actores políticos para crearla – el discurso. Cita en este sentido a Joseph Nye (1968, en Neumann, 1994: 59) para decir que las regiones existen donde los políticos quieren que ellas existan, pues son los que definen hasta donde llega la región y quienes constituyen el “nosotros” y el “otro”. En el proceso de estudiarla incluye dos narrativas – la de los factores internos y la de la coyuntura internacional que hace posible la creación de la región, pues ambas contribuyen a determinar quienes inspiran y tratan de imponer su definición de región, en contraposición a otros proyectos rivales. En otras palabras, de esta manera, se puede contestar las preguntas acerca de donde se origina la idea de la región, quien la formula y quien puede beneficiarse de ella.

⁴ En el grupo de los “culturalistas” estarían, por ejemplo, Kart Deutsch y Amitai Etzioni y, en el otro extremo, Brundtland y Ole Waever.

Sin embargo, el regionalismo, en tanto proyecto político, sigue afectado por tres variables: capacidad, soberanía y hegemonía, que también afectan la participación de las naciones en las relaciones internacionales. La capacidad de los miembros del proyecto es crucial para determinar si un acuerdo regional va a pasar de lo retórico a una cooperación efectiva, y ella se ve afectada por la presencia de rivalidades, competencias y sospechas entre naciones, fenómenos que pueden verse como ataques o amenazas a la soberanía de uno o más países. En este sentido, después de todo, “los estados cooperan en las regiones como lo hacen en las alianzas, atendiendo a sus propios intereses”. Si las regiones les permiten alcanzar esos intereses, otros factores pueden dejarse de lado. Un problema distinto se plantea cuando existe un hegemón, un país poderoso que usualmente impulsa la creación de una región y establece la agenda de la organización regional. Esta presencia de una nación más poderosa – dentro del grupo o fuera de él, pero influyendo para que el grupo actúe en conjunto – puede ser un factor facilitante pero también generar la reacción opuesta (Fawcett, 2005: 34). En estos casos, según Fawcett (2005: 35-36), la vinculación del regionalismo con un proyecto global permitiría mitigar esa hegemonía y otorgar mayor transparencia y legalidad al proyecto regional.

Hurrell (2005: 52), por su parte, pone en duda que el regionalismo pueda sostenerse sólo sobre la base de la voluntad política, en ausencia de una racionalidad económica y de resultados concretos que beneficien a la mayoría de sus miembros. En este sentido, señala que es necesario distinguir en cada caso cuanto hay de descripción y cuanto de “prescripción” en el concepto de regionalismo. Este último punto es importante porque algunos analistas parecen manejar el concepto de regionalismo como “una doctrina acerca de cómo deberían administrarse las relaciones internacionales”.

Al tratar de establecer una clasificación coherente del fenómeno denominado regionalismo por lo general se privilegian dos dimensiones: 1) la cronológica y 2) la cualitativa. La primera identifica “oleadas de regionalismo” o, en el caso de Van Langenhove y Coesta (2004) “generaciones”, mientras la segunda busca distinguir las cualidades que diferencian entre sí al “viejo” y al “nuevo” regionalismo. El concepto de “generaciones” indica la posibilidad de que en la actualidad coexistan distintos tipos de acuerdos, con rasgos tanto del viejo como del nuevo regionalismo, algo que también señala Hettne (1999:8). Predomina entre los académicos europeos⁵, sin embargo, el concepto de que la primera generación de acuerdos de integración regional dio preeminencia a lo económico; la segunda, a la coordinación de las políticas domésticas de los estados miembros – e incluyó aspectos sociales y culturales --y, la tercera, enfatiza la acción conjunta en el campo de las relaciones internacionales (“actorness”).

Hettne (1996, 1999, 2005) es quien más ha desarrollado la dimensión política del regionalismo, vinculándola con el fenómeno del interregionalismo. Este último surge de un análisis de los aspectos contrastantes del viejo y el nuevo regionalismo, destacando entre las características del segundo su avance de la dinámica del “spill over” (derrame) económico a la incorporación de aspectos de seguridad, culturales y sociales (Hettne, 1999). Para Hettne (2002: 955) el viejo regionalismo era un proceso de arriba hacia abajo y el nuevo, va en dirección opuesta; el primero se ocupaba de las relaciones entre estados

⁵ En Europa se observa mayor interés por describir y explicar el fenómeno de la “actorness” de las regiones desde que el Tratado de Maastricht (1992) estableció la coordinación de sus políticas exteriores y de seguridad. Además la revaluación de su moneda común, el euro, y la misma constitución europea parecen haber originado un sentimiento de afirmación internacional en este grupo de países.

naciones y el segundo, es un fenómeno multidimensional que incorpora actores no estatales. Según él, la Unión Europea (UE) sería el modelo a imitar por el nuevo regionalismo, debido a su éxito en incorporar países disímiles.

El regionalismo, como proyecto político, está en constante cambio y mutación, marchando desde una base geográfica compartida hacia la formación de una “comunidad imaginada”. Este proceso pasa por cinco etapas: 1) la definición de la unidad geográfica; 2) la profundización de las relaciones entre los grupos que comparten esa base territorial (sistema social regional); 3) la creación de una sociedad regional, en forma espontánea o por medio de la cooperación en áreas específicas; 4) el desarrollo de un marco organizativo para la cooperación (comunidad regional); y 5) un sistema regional institucionalizado cuando la región actúa como un sujeto activo con identidad propia, capacidad, legitimidad y una estructura de toma de decisiones (Hettne, 2002: 957).

El regionalismo puede entenderse desde un punto de vista endógeno – como resultado de presiones de los actores domésticos – y también como una respuesta a un proceso exógeno – la globalización (Hettne, 2002: 955). En este sentido, es “una forma de manejar a la transformación global, puesto que los estados naciones carecen de la capacidad y los medios para realizar tal tarea en el nivel nacional” (Hettne, 1996). El impacto de la globalización encuentra respuestas distintas según la etapa en la cual se encuentre la región, pero el regionalismo es siempre una respuesta política a fuerzas externas (Hettne, 2002: 959). Hettne explica la relación entre regionalismo y globalización con la noción del doble movimiento (Polanyi citado en Hettne, 2002: 959) – una expansión y profundización del mercado global es seguida por una intervención política del Estado, al nivel regional, para proteger a la sociedad. Existe un movimiento dialéctico entre las fuerzas económicas que promueven el intercambio comercial y las regulaciones políticas que tratan de reordenar la economía para hacerla gobernable.

Hettne (2002: 963-964) propone un modelo de “globalización regional”, o globalización con bloques regionales, y vincula el regionalismo con la posibilidad de un nuevo “orden westfaliano reformado” – gobernado por unas Naciones Unidas reconstituidas. Hettne (2002: 962) denomina “multilateralismo regional” a este modelo de gobernabilidad y entiende el interregionalismo como el establecimiento de acuerdos entre regionalismos. Esta perspectiva asume que, para relacionarse entre sí, los regionalismos deben aceptar el multilateralismo regional como objetivo final, imitar el modelo de la UE y apoyar una “integración para el desarrollo” (Mittleman, 1999). Si el interregionalismo se vincula con la globalización, no puede interpretarse desde el punto de vista de una región individual, sino que debe definirse “como un concepto de orden mundial, dado que cualquier proceso particular de regionalización en cualquier parte del mundo tiene repercusiones sistémicas en otras regiones, afectando la forma en que se organiza el orden mundial” (Hettne, 1996).

Por su parte, Van Langenhove y Coesta (2004: 15-16) señalan que los acuerdos de tercera generación se caracterizan por actuar dentro de las organizaciones y regímenes internacionales y negociar en conjunto con otros acuerdos de integración o con otros gobiernos. Los regionalismos desarrollan en esta etapa tres características centrales: 1) un marco institucional que les permita actuar en conjunto en el ámbito internacional (por ejemplo, la constitución europea); 2) un conjunto de posiciones comunes en sus negociaciones internacionales; y 3) una mayor participación regional en los organismos

internacionales (por ejemplo, en las Naciones Unidas). En resumen, mientras los regionalismos de primera generación buscaban “optimizar los procesos económicos”, los de segunda generación trataron de hacer lo mismo respecto a “los procesos políticos internos” y los de la tercera pretenden “optimizar los procesos políticos externos y los procesos globales de gobernabilidad” (“governance”) (Van Langenhove y Coesta, 2004: 16). En resumen, aunque el presente orden global se basa en las naciones estados, está complementado por el creciente rol que están adquiriendo las regiones como “entidades geopolíticas con propiedades de los estados westphalianos” (Van Langenhove y Coesta, 2004).

Otros autores son más prudentes al respecto. Kuwayama (2005: 8) acepta que los acuerdos de integración actuales incorporan elementos de cooperación en campos no económicos (diálogo político, por ejemplo), pero considera que la clave de su éxito a mediano y largo plazo son los logros económicos que produzca. Reconoce también que se ha producido un cambio de los aspectos intrarregionales de esos acuerdos a las negociaciones interregionales, generalmente de carácter Norte-Sur pero también Sur-Sur. Atribuye la aparición de fórmulas de cooperación en los acuerdos Norte-Sur al hecho de que éstos han dejado de ser no recíprocos, o sea que sustituyen a los programas de preferencias comerciales (SGP) otorgados, en el marco del GATT, por la UE y otros países desarrollados a grupos de países en desarrollo. Pero, como la asimetría entre ellos se mantiene, la cooperación Norte-Sur sigue siendo necesaria (Kuwayama, 2005: 24). Esta cooperación no aparece exclusivamente en los acuerdos interregionales firmados por la UE, sino que se incluye también en los acuerdos de Japón con países en desarrollo (como México), lo cual indicaría que constituye una respuesta a la necesidad de mitigar los problemas de asimetría que persisten en las relaciones Norte-Sur⁶.

A su vez, los países del Sur buscan acuerdos con los del Norte para asegurar un acceso más estable y amplio a esos mercados, para atraer inversiones extranjeras directas y para hacer permanentes los cambios en sus políticas macroeconómicas. Sin embargo, en la medida en que los acuerdos con el Norte refuerzan sus ventajas comparativas en sectores primarios o en sectores manufactureros intensivos en mano de obra no calificada (“maquila”), esos países tienden a establecer acuerdos Sur-Sur con la finalidad de desarrollar o ampliar sus ventajas comparativas en el área manufacturera (en búsqueda de diversificación exportadora y economías de escala) (Kuwayama, 2005: 25-26). Estos acuerdos también incluyen cláusulas relativas a cooperación (medidas sanitarias y fitosanitarias, acceso a información, etc.) como forma de adquirir y compartir conocimiento tecnológico. Así los acuerdos interregionales Sur-Sur pueden verse como parte de un proceso de aprendizaje para esos países (Kuwayama, 2005: 29) y se equiparan a alianzas estratégicas para aumentar el valor agregado de lo que se exporta, ampliar mercados y diversificar socios (Kuwayama, 2005: 40).

En cuanto a la inclusión en los acuerdos de integración de la coordinación de políticas macroeconómicas – característica de los acuerdos de segunda generación – Kuwayama (2005: 34) la relaciona con el reconocimiento de que las variables macroeconómicas son fundamentales para el comercio (véase, por ejemplo, el impacto de las devaluaciones monetarias en las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil dentro del Mercosur) y al hecho de que los impulsos para el crecimiento económico

⁶ Debe aclararse que Kuwayama, 2005, no discute el concepto de interregionalismo pero sus datos e interpretación permiten contradecir premisas de ese concepto.

proviene muchas veces de variables financieras más que del comercio en sí. En este caso, la experiencia europea es importante porque demuestra que la estabilidad macroeconómica puede alcanzarse aún entre países que presentan grandes asimetrías.

En resumen, actualmente el concepto de región privilegia los aspectos no territoriales y otorga preeminencia a la idea de un proyecto político, con el cual la región da paso al regionalismo. Una tendencia que diferencia a los regionalismos actuales de los pasados es que tienden a involucrarse mucho más en las relaciones internacionales. Aunque los regionalismos siguen afectados por las limitaciones que antes afectaban a los estados nacionales en sus relaciones externas, por ejemplo, la asimetría de recursos y de poder político y la presencia facilitadora u obstaculizadora de un hegemón, para Hettne el regionalismo constituye la base de un proyecto mediante el cual se aspira a crear un sistema global “multiregional”. En su ápice estarían unas Naciones Unidas reconstituidas mediante la inclusión de distintos regionalismos en su proceso de toma de decisiones. Como modelo para alcanzar este horizonte Hettne presenta el regionalismo desarrollado a lo largo del tiempo por la UE.

Otros analistas, sin embargo, señalan que el voluntarismo político de los gobiernos no alcanza a mantener el apoyo interno al regionalismo, si de él no se derivan beneficios de orden económico. Neumann, por su parte, considera que el regionalismo es una “comunidad imaginada”, que se construye en la práctica, englobando algunos elementos similares a los de Hettne junto con otros que éste descuida o ignora. Entre estos últimos, vale la pena mencionar que el regionalismo evoluciona según lo que sus dirigentes políticos desean en un momento histórico – con lo cual su significado no es estático sino dinámico -- y que es necesario analizar el discurso político del cual se valen para manipular el conocimiento y el poder.

De la integración latinoamericana a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)

Entre 1994 y 2003, los dos grupos de integración subregional existentes en Sudamérica – la CAN y el Mercosur – llevaron a cabo negociaciones para establecer un tratado de libre comercio entre ellos (Área de Libre Comercio Sudamericana o ALCSA) y, un año después de no lograr firmar un acuerdo único, crearon la CSN, cuyos objetivos incluyen no sólo aspectos económicos sino también políticos, de seguridad y culturales.

La negociación de un acuerdo de libre comercio entre los dos grupos fue lenta y difícil debido a la existencia de “objetivos de negociación divergentes, crisis políticas y económicas domésticas, oposición de grupos de interés domésticos y un comercio interregional insignificante” (Harnett 2003; Rondon & Urbina 2003). La pequeña cantidad de comercio entre la CAN y el MERCOSUR es un factor que incide en disminuir el interés económico por este acuerdo. Datos de Harnett (2003) muestran que entre 1997 y 2002 “las exportaciones e importaciones de uno a otro no fueron significativas, que la CAN tiene un importante déficit comercial anual con MERCOSUR, y que no hubo aumento del comercio entre bloques después de que se unificaran los acuerdos de preferencias arancelarias” entre la CAN y Brasil en 1999 y entre la CAN y Argentina en el año 2000⁷. Aunque estos acuerdos del llamado “patrimonio histórico” de la ALADI incluyeron casi el 90 % de las exportaciones andinas a ambos países, la CAN no experimentó un crecimiento significativo en sus exportaciones hacia Mercosur. Brasil

⁷ Véase también Toro, 2003, y Klinkhammer, 2005.

y Argentina, sin embargo, mostraron un pequeño aumento en sus exportaciones a la CAN pero ellas nunca representaron más del 4 % de sus exportaciones totales (Harnett 2003).

Los incentivos económicos positivos del acuerdo están asimétricamente distribuidos entre los países del Mercosur porque las exportaciones brasileñas hacia la CAN se componen en su mayoría de productos manufacturados, mientras que los otros miembros del Mercosur son competitivos en exportaciones basadas en recursos naturales, las cuales resultan sensitivas y, por lo tanto, son protegidas por los países andinos. El resto del Mercosur también tiene incentivos defensivos, que pueden identificarse como la erosión de sus propias preferencias en el mercado brasileño debido al ingreso de productos de la CAN. Brasil resulta doblemente beneficiado además porque se espera que el acuerdo genere desarrollo en su región nordeste, la más pobre actualmente, mediante un mayor acceso a los recursos energéticos venezolanos (Giordano 2002: 5). Para los otros países del MERCOSUR, el principal beneficio de la negociación de un tratado de libre comercio con la CAN puede haber sido la aplicación efectiva de una tarifa externa común frente a ese grupo de países, a través de la renegociación de los previos acuerdos bilaterales con ellos.

El ALCSA se originó inicialmente como una alternativa al TLCAN, dados los efectos negativos que éste tuvo sobre el comercio de productos manufacturados de Brasil hacia EE.UU. y de productos agrícolas argentinos y brasileños hacia México⁸. Debe añadirse, sin embargo, que el TLCAN no es el único acuerdo comercial que tiene efectos negativos sobre las exportaciones del MERCOSUR, puesto que Nogués (2003: 452-456) ha documentado el impacto negativo de las sucesivas ampliaciones de la UE sobre el comercio de bienes de Brasil y Argentina. Pero, mientras en este último caso el Mercosur ha buscado negociar un tratado de libre comercio con la UE para evitar la distorsión de comercio, con EE.UU. ha desarrollado una estrategia de búsqueda de otras alternativas, como un acuerdo con la CAN. Esto no significa que un acuerdo CAN-Mercosur puede sustituir el ingreso libre de aranceles de los productos argentinos y brasileños al mercado estadounidense bajo el ALCA, pero ayuda a desplazar las importaciones mejicanas hacia Colombia y Venezuela⁹, nivelando el campo de juego entre Brasil y México dentro de Sudamérica (Giordano 2002: 5)¹⁰.

Después de posponer varias veces las fechas límites, en diciembre de 2003 se anunció en forma oficial el fin de las negociaciones, con la firma del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) 59, “que no alcanzó a producir un tratado amplio de libre comercio como se esperaba” (Carranza 2004). El comercio entre la CAN y el Mercosur sigue regido por más de un acuerdo comercial – uno entre Mercosur y Bolivia (ACE 36, diciembre de 1996), otro entre Mercosur y Perú (ACE 58, agosto de 2003), y el ACE 59 (diciembre de 2003) entre Mercosur y Colombia, Ecuador y Venezuela. Pero ni aún Mercosur actuó como un único bloque ya que Paraguay y Uruguay mantienen acuerdos bilaterales con distintas naciones andinas. Lo anterior permite subrayar que ni la CAN ni el Mercosur aplicaron realmente sus respectivos aranceles externos comunes y

⁸ Sobre esto véase Chami Batista, 2002, y Nogués, 2003: 456, respectivamente.

⁹ Desde 1994, cuando comenzó a negociarse el ALCSA, México ha tenido un acuerdo de libre comercio (el Grupo de los Tres, G-3) con Colombia y Venezuela (Giacalone, 1999).

¹⁰ Este argumento se basa en que el TLCAN habría dado ventajas a México en tecnología e inversiones que lo pondrían en mejores condiciones para vender sus productos en Sudamérica.

que el objetivo de transformar los PTAs previos en un único acuerdo de libre comercio no se ha alcanzado.

A pesar de estas limitaciones, los gobiernos que forman parte de la CAN y el Mercosur, junto con Chile, Guyana y Surinam¹¹, establecieron la CSN apenas un año después. Entre sus objetivos destacan la promoción del comercio y las inversiones entre sus miembros, la coordinación de las instituciones de Mercosur y CAN, y la búsqueda del desarrollo de la infraestructura regional así como una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de integración (*Declaración de Cusco* 2004). Las negociaciones para pasar del ALCSA a la CSN fueron públicamente auspiciadas por Brasil y apoyadas, en especial, por Argentina y Venezuela.

A continuación aplicamos al proceso de creación de la CSN la interpretación de Neumann (1994). Los factores internos (“inside-out”) que explican la constitución de la CSN se observan en las distintas propuestas de unión política y económica para los países latinoamericanos que se generaron a partir de su independencia política. Aunque ninguna se concretó, ayudaron a impulsar el concepto de que existía una comunidad cultural, histórica y de idioma que podía constituir la base de algo más profundo. Esta afinidad histórico-cultural no se manifestó en las relaciones económicas, de manera que, salvo excepciones, el comercio y las relaciones financieras de estas naciones se orientaron hacia fuera, en dos direcciones – hacia EE.UU. para México y las naciones de la zona norte y hacia Europa, para las del Cono Sur. De esta forma, su integración económica se hizo históricamente con mercados extra regionales. Sólo en los períodos en los que esta integración comercial resultó afectada por factores externos, como las dos guerras mundiales, el crack de la Bolsa de Nueva York (1929) y/o la guerra de secesión en EE.UU., se hicieron intentos por sustituir importaciones y por promover el comercio con los países vecinos. La situación perduró hasta que, después de la segunda guerra mundial, la CEPAL, organismo regional perteneciente a las Naciones Unidas, impulsó un proyecto de establecer políticas nacionales de sustitución de importaciones y de reforzarlas mediante la integración económica latinoamericana (Véase Orrego Vicuña, 1987). De esta forma, recién en ese momento, como señala Neumann (1994: 65), las similitudes culturales – que “no son políticamente relevantes por si mismas” -- fueron procesadas en términos políticos para convertirse en los fundamentos de la integración latinoamericana (Neumann, 1994: 65).

También a lo largo de los siglos XIX y XX los distintos gobiernos latinoamericanos habían desarrollado relaciones políticas entre ellos, unas veces de cooperación y otras de enfrentamiento, y algunos llegaron a forjar sus propios conceptos acerca de cómo ubicarse dentro del espacio regional y del mundial. Para fines del siglo XX puede observarse, como ejemplo, la existencia de rivalidad entre México y Brasil por el liderazgo latinoamericano, la cual se manifiesta en sus negociaciones comerciales dentro de la región.

En 1990 México propuso al gobierno estadounidense su incorporación al acuerdo de libre comercio entre EE.UU. y Canadá, como estrategia para atraer inversiones extranjeras y recuperar inversiones domésticas, desaparecidas después de la moratoria de la deuda en 1982. Ni el ingreso de México al GATT en 1986 ni la apertura unilateral al mercado internacional entre 1983 y 1985 (López Cordova, 2001), seguida por otras

¹¹ Estos últimos son dos miembros de la Comunidad del Caribe (Caricom) que se encuentran localizados geográficamente dentro de Sudamérica.

importantes rebajas arancelarias en 1988, habían logrado alterar esta tendencia para principios de los noventa. Un viaje del Presidente Carlos Salinas de Gortari a Europa en 1990 lo convenció de la falta de interés de los gobiernos y empresas europeos por invertir en América Latina, frente a las demandas de inversiones y negocios en el este europeo (Haggard, 1998: 308-309). La decisión mexicana de solicitar su ingreso al acuerdo entre EE.UU. y Canadá significó, por lo tanto, una manifestación de compromiso con un programa doméstico e internacional que lo ubicara en mejor posición dentro de la competencia por capital¹² entre los países en desarrollo. Esto es corroborado por Herminio Blanco Mendoza (1994), Secretario de Negociaciones Comerciales Internacionales de la SECOFI entre 1989 y 1994, quien explicaba las negociaciones comerciales con EE. UU. como resultado del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, de las experiencias favorables de la primera etapa de la apertura comercial, sobretodo en la creación de empleo, y de la intensa competencia por capitales internacionales que se vivía en esa época.

En la negociación del TLCAN, los niveles previos de integración económica informal entre EE.UU. y México a lo largo de su frontera norte permitieron reclutar el apoyo de los grandes empresarios de esa región y asegurar las bases de una coalición doméstica fuerte a favor del acuerdo.¹³ De esta forma, la entrada de México en el TLCAN fue un esfuerzo para enfrentar las presiones de la globalización, no mediante una retirada de la arena global sino mediante el reforzamiento de sus relaciones internacionales en un ámbito geográficamente restringido (América del Norte), que aseguraba la promoción de sus exportaciones y la atracción de inversiones, además de contar con el respaldo de importantes actores domésticos (Wise, 1998^a: 22).

En las negociaciones comerciales de México en los años noventa también se buscó una vinculación preferencial con América Latina y en 1990 Salinas de Gortari propuso a la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) un programa de diez puntos para negociar “con reglas precisas y transparentes” una zona de libre comercio para toda la región, como alternativa a los bloques subregionales que más que unirla, la dividían. Aunque el llamado mexicano fue desoído, los acuerdos firmados por México con otros países de la región se guiaron por ese propósito (Blanco Mendoza, 1994: 124-125), buscando otorgar mayor certidumbre a los agentes económicos mexicanos (empresas y capital) que invierten en la región¹⁴.

La actitud histórica de México frente a la integración se observa en el discurso diplomático y académico mexicano, en el cual es recurrente el concepto según el cual México debe convertirse en el “puente continental” entre el norte y el sur del hemisferio, debido a su ubicación geográfica, importancia económica y lazos culturales con ambos. Además después de iniciadas las negociaciones para su ingreso al acuerdo con EE.UU. y Canadá, este discurso fue reforzado por las posibilidades que el mismo le otorgaba -- “México se convierte en un puente estratégico continental en virtud del Tratado de Libre Comercio pactado con Estados Unidos y Canadá y además por los diversos convenios que se están negociando con otros países del hemisferio” (Cornejo, 1994). En esta

¹²Sobre esta competencia puede señalarse que, según la CEPAL (Wise, 1998b: 261), el desarrollo de América Latina requería en 1996 de inversiones por un 28 % de su PIB, un 7 % más de las que recibía para entonces.

¹³ Esa coalición se completó con representantes sindicales que participaban en el Pacto de Solidaridad Económica y con la élite tecnocrática del gobierno, Wise 1998^a: 10-12.

¹⁴ Como ejemplo véase el acuerdo México-Chile de 1991 en Blanco Mendoza, 1994: 128-131.

perspectiva latinoamericana de México se ubican asimismo las palabras de Rosario Green, Secretaria de Relaciones Exteriores durante la presidencia de Ernesto Zedillo, cuando en 1997 (Green, 2000: 83) se refería a la relación México-Mercosur como “una relación ejemplar en la región: una relación que también demuestra al mundo la solidez del puente que hoy ya existe entre los dos orbes del continente...”

Algunos analistas consideran que la inserción de México en el TLCAN fue el origen de la propuesta mexicana de convertirse en “puente” entre los países latinoamericanos y los del TLCAN, como instrumento para vigilar el acceso al mercado estadounidense de productos latinoamericanos (Rosas, 2001: 196). Con esta posición se vincularía no sólo la firma del Grupo de Los Tres (G-3, Colombia, México y Venezuela) en 1994¹⁵ sino también la propuesta discutida en la reunión ministerial del ALCA en Santiago de Chile de ampliar el Grupo de Los Tres para constituir el Grupo de Los Seis (G – 6) con la incorporación de los restantes miembros de la CAN (Bolivia, Ecuador y Perú) (Rosas, 2001: 211). En realidad, la noción de México como puente continental es anterior a la década de los noventa pero, después de 1993, concretada la negociación con EE.UU. y Canadá, fue acompañada de un sentimiento de mayor confianza en su capacidad para alcanzar ese objetivo dentro de América Latina¹⁶.

El concepto de “puente” entre regiones se plasmó en el proyecto de construir una infraestructura de interconexión, centrada en México, la cual se presentó en el año 2001 como el Plan Puebla-Panamá. Este programa de construcción de infraestructura, que establecería un corredor económico entre el vértice inferior del istmo centroamericano y la ciudad mexicana de Puebla, retomó aspectos previamente incluidos en las negociaciones del G – 3, tales como la interconexión eléctrica desde Venezuela a México, pasando por Colombia y Centroamérica (“Sugieren vincular el Plan Puebla-Panamá”, 2001), y agregó otros como el financiamiento de grandes organismos multilaterales y la instalación a lo largo de ese corredor de empresas privadas, a fin de generar empleo.

La posición mexicana de ampliar y diversificar mercados para sus exportaciones e inversiones dentro del continente reactivó “una vieja rivalidad” entre México y Brasil. En ocasión del ingreso del primero al TLCAN, el gobierno brasileño pidió su expulsión de la ALADI por no cumplir con su artículo 44,¹⁷ pues para ese gobierno México habría “traicionado” los principios latinoamericanos al suscribir el TLCAN. La rivalidad entre ambos se origina, según Rosas, por ser las dos economías más importantes de América Latina¹⁸, aunque el problema no sería económico sino esencialmente político, pues se enfrentan por el liderazgo comercial en la región. Las estrategias regionales para alcanzar ese objetivo son, sin embargo, distintas: Brasil aspira a formar un grupo sudamericano compacto para exigir mejores condiciones de intercambio a EE.UU. y la UE, mientras

¹⁵ Véase Giacalone, 1999a.

¹⁶ En los acuerdos hacia el sur se interesaron algunas empresas mexicanas grandes, que buscaban participar en los procesos de privatización de empresas públicas en los países latinoamericanos, y empresas medianas y pequeñas, que buscaban alianzas estratégicas en esos mercados para compensar sus pérdidas en el doméstico, Giacalone, 1999b.

¹⁷ Según Rosas 2001: 201, la creación del Mercosur también violó este artículo en sus comienzos. Véase asimismo Hummer y Prager, 1998 y, sobre la rivalidad México-Brasil, *Latin America Newsletters Special Report* 2001: 2-3.

¹⁸ De 200 grandes empresas exportadoras latinoamericanas en 1998, 82 eran mexicanas y 56, brasileñas, Rosas, 2001: 219 y 204-206.

México negocia “con quien lo desee por separado” (Rosas, 2001: 209). Si las estrategias se diferencian, los intereses nacionales que ambos buscan alcanzar son los mismos – la ampliación de sus mercados para bienes, servicios e inversiones hacia países de menor desarrollo que se ubican en lo que esos gobiernos consideran sus áreas naturales de influencia.

A diferencia de México y países como Argentina y Chile, Brasil postergó su apertura comercial prácticamente hasta 1993, en vísperas de la entrada en vigencia de la unión aduanera del MERCOSUR, motivado por su política interna¹⁹. Fernando Collor de Melo estableció la Nueva Política Industrial en 1990, a fin de volver competitivas a las empresas brasileñas. Se implantó entonces una reducción arancelaria de 14 % pero se mantuvieron muchos sectores protegidos hasta el Plan Real (1994). Las restricciones que se mantuvieron en Brasil fueron más importantes que las aplicadas en otros países (cuotas a las importaciones de automóviles y otros bienes durables, etc.) y la política no fue respaldada por una coalición fuerte, ya que los empresarios se encontraban divididos con respecto a ella. Por tal motivo, no se pudo avanzar en otras reformas (seguridad social, administración pública y sistema fiscal) (Wise, 1998b: 282-284). De esta forma, la “novena mayor economía industrial, que ha alcanzado ese status mediante un proteccionismo selectivo,” utiliza una estrategia de liberalización comercial que no le impide seguir aplicando concesiones sectoriales (Wise, 1998b: 285).

Después de la Reunión Ministerial del ALCA en Belo Horizonte, Brasil, en 1997, los países latinoamericanos buscaron acelerar y profundizar las relaciones económicas entre ellos impulsando varias negociaciones pendientes, como la existente entre la CAN y el Mercosur. La idea inicial de un acuerdo entre estos dos grupos fue presentada en 1994 por el representante brasileño a la VIII Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI (García Junior, 1999: 18; Hirst, 1996) -- meses antes de la Cumbre de Miami en la cual EE. UU. hizo oficialmente la propuesta del ALCA. Hasta marzo de 1998, cuando se firmó un acuerdo marco entre los dos grupos, las negociaciones no habían prosperado, lo cual llevó al gobierno de Bolivia a avanzar solo, sin los otros miembros de la CAN, y a firmar el ACE (Acuerdo de Complementación Económica) N° 39 con Mercosur en diciembre de 1996. García Junior (1999: 19) considera que el acuerdo marco CAN-Mercosur no se hubiera dado tampoco de no haberse aprobado un año antes en Belo Horizonte el cronograma y formato de las negociaciones del ALCA, ya que la modalidad de negociación aprobada en 1997 significó una derrota para la alternativa propuesta por el Mercosur. Esta era una negociación entre grupos con etapas sucesivas (facilitación de negocios, armonización de normas y procedimientos aduaneros, etcétera), que debería culminar con la negociación de acceso a mercados. Tampoco se adoptó la propuesta estadounidense, consistente en la ampliación del TLCAN²⁰.

Con este trasfondo, se produjo en 1998 el relanzamiento de las negociaciones de Mercosur con la CAN, advirtiéndose la vinculación entre lo comercial y lo político, cuando el presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso (Romero, 2002: 61), declara que el acuerdo entre ambos grupos “representará un paso de gran significado para la

21 Naím y King, 1997: 23, consideran que el carácter federal del gobierno brasileño afecta su capacidad para implementar reformas estructurales y la debilidad del Estado le impide compensar a los grupos “perdedores.”

²⁰Sobre las posiciones en Belo Horizonte véase Bouzas y Svarzman, 2002: 105. Haggard, 1998: 336, coincide con García Junior en que a fines de 1997 era evidente que en la Cumbre de Santiago de Chile se iniciaría el proceso de negociación del ALCA, el cual el gobierno brasileño había tratado de posponer.

región, tanto en el plano comercial, a través de un mejor aprovechamiento de oportunidades de intercambio de integración, como en el plano político, en la medida en que contribuya para una mayor cohesión entre las posiciones de los países de la región en las negociaciones hemisféricas”. Aunque no se especifica cómo se daría la cohesión política entre los países sudamericanos en las negociaciones del ALCA, se puede asumir que los demás gobiernos contribuirían a reforzar la posición del Mercosur que, estrictamente, podría llamarse la posición brasileña, habida cuenta de declaraciones previas de representantes de Argentina y Uruguay a favor de una negociación con EE. UU. y/o el ALCA en forma separada. Esto coincide con el hecho, señalado en distintas oportunidades por representantes del gobierno y analistas de Brasil, de que ese país se considera un “jugador global” para el cual el mercado hemisférico no es el destino principal de sus exportaciones, como en cambio lo sería para Argentina, Bolivia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela y para la mayor parte de los países centroamericanos y caribeños (Robert, 2002: 74)²¹ Cuando Celso Lafer, ministro de relaciones exteriores de Brasil, señaló que “el ALCA es una opción, no un destino” lo hizo desde esta perspectiva. El mismo canciller afirmó que a partir de una perspectiva de sus propios intereses nacionales “Brasil busca su inserción en el mundo,” basándose en la idea primigenia del Barón de Rio Branco – alcanzar el desarrollo brasileño (Lafer, 2001).

En su trayectoria integracionista dentro de la ALALC y después en ALADI Brasil no se distinguió por su interés en promover la integración latinoamericana, aunque fue uno de los países que más se benefició de ella al expandir sus exportaciones hacia América Latina en un 53 % entre 1960 y 1964 (Rego, 1991: 271). Rego (1991: 282) opina que las causas que llevaron a que la participación de Brasil en el primer proceso de integración latinoamericano no contribuyera al éxito del mismo fueron una combinación de diferencias étnicas, lingüísticas y culturales con los países de origen hispano, distancia geográfica con el resto del continente, “falta de latinidad que está presente en casi todos los estratos sociales,” así como el cambio de régimen político en 1964 y de política económica, hacia una incompatible con la integración propuesta. Con respecto a este último punto, en 1968 el gobierno militar brasileño adoptó una política de promoción de exportaciones basada en un sistema de incentivos estatales, que chocaba en forma abierta con los principios de la ALALC y que es el origen de la política actual, mantenida incluso en el Mercosur (Rego: 1991: 271, 280).

La continuidad de la política industrial brasileña se relaciona asimismo con la permanencia en el tiempo de su política exterior, basada en un “paradigma globalista,” que no ha cambiado desde los años sesenta. Este paradigma articula las influencias intelectuales de “la crítica nacionalista a la matriz americanista de política exterior, generada en el ámbito del Instituto Superior de Estudios Brasileños –ISEB; la visión de la CEPAL de las relaciones centro-periferia y la tradición del pensamiento realista en las relaciones internacionales, en particular la concepción del sistema internacional como un ámbito anárquico” (Albuquerque, 1998, citado en Motta Veiga, 2002: 72). El objetivo del paradigma es utilizar la diplomacia económica para complementar las políticas de desarrollo industrial en el ámbito doméstico y, dentro de esta posición, el enfrentamiento

²¹Sin embargo, las exportaciones brasileñas a EE.UU. son relativamente más intensivas en productos manufacturados de mayor valor agregado en comparación con sus ventas a la UE y Asia, Rosenwurcel, 2001: 24, y Motta Veiga, 2002.

con EE.UU. constituye un “eje de repulsión” (Soares de Lima, citado en Motta Veiga, 2002: 73).

Tanto el proyecto subregional (Mercosur) como el sudamericano (ALCSA) se relacionan, por lo tanto, con motivaciones políticas de Brasil. Sobre la importancia de ellas, Motta Veiga (2002: 89) destaca que si lo económico fuera el motor de la política integradora de Brasil, su gobierno estaría más interesado en el ALCA, dado el mayor tamaño total del mercado al cual tendría acceso, en comparación con los mercados reducidos de los países andinos. Esta posición es compartida por Martínez Puñal y Carneiro (2001), para quienes la integración entre CAN y Mercosur no da respuesta a las crecientes necesidades de inversiones y tecnología en los países del segundo grupo, incluido Brasil. De todas formas, esa política asegura la expansión de las empresas brasileñas, que enfrentan crecientes presiones externas y la caída del mercado doméstico por las recurrentes crisis económicas, y permite enfrentar el riesgo de la liberalización de las principales corrientes comerciales entre Colombia y Venezuela, por un lado, y México, por otro, a partir del año 2005, según el acuerdo de libre comercio del G – 3²². A esto debe agregarse, que además permite el desarrollo del nordeste brasileño a través de un mayor acceso a los recursos energéticos de Venezuela.

De acuerdo a Motta Veiga (2002: 73-74), la integración de Brasil en el Mercosur representó la primera reacción a los desafíos de la globalización, por lo cual el acuerdo se evaluó por su capacidad de contribuir en forma directa al logro de los objetivos de la política de desarrollo industrial -- alcanzar una actuación más autónoma en el sistema internacional y aumentar el poder de negociación de Brasil frente a EE. UU. Esta afirmación y continuidad del proyecto de desarrollo industrial brasileño ha llevado a que, dentro del Mercosur, Brasil siga actuando más en función de una competencia económica con sus socios que en función de la cooperación con ellos.

Si el paradigma globalista dominante desde los años sesenta enmarca la participación de Brasil en el Mercosur (Motta Veiga, 2022: 78), su posición frente a la integración resulta de una visión política originada en los círculos burocráticos del Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty), que se ha mantenido sin cambios a lo largo de las últimas décadas, ya que la transición entre el gobierno militar y el democrático se llevó a cabo de forma pactada. Esto ha facilitado “la permanencia de estructuras de protección y de incentivos fuertemente discriminatorios en términos intersectoriales que beneficiaron de forma general a los mismos sectores *import competing* favorecidos por la política industrial y de apoyo a las exportaciones de las décadas anteriores (sector automovilístico, químico, electro-electrónico y de bienes de capital).” Esto refuerza la noción de que la integración es evaluada por los actores gubernamentales brasileños por su capacidad de contribuir, o no, a su proyecto nacional.

La idea central de la CSN corresponde al Presidente Cardoso, quien organizó la primera reunión Cumbre de Presidentes Sudamericanos en el año 2000 (Bilbao, 2000). Esa reunión sentó las bases para la “organización del espacio sudamericano” en un proyecto político (Rodrigo de Azeredo Santos²³, citado en “El impacto de CAN-

²² Este riesgo no se concretó porque al cumplirse diez años de la firma del G-3, en agosto del 2004, se postergó la apertura total comercial entre Colombia, México y Venezuela.

²³ El trabajo de Santos se denomina “La integración sudamericana” y estaría en www.BancoHoje.com, pero no fue posible encontrarlo, por eso se cita a partir de otro artículo.

MERCOSUR en el ALCA” 17 de enero de 2001 en www.Mercosur.com), que excluye a México, tradicional competidor de Brasil por el liderazgo dentro de América Latina. Itamaraty había comenzado a trabajar el concepto de integración sudamericana en el plano comercial desde 1992²⁴, cuando se firmó el TLCAN, buscando usar a América del Sur para defender con mayor fuerza sus intereses comunes en el contexto de las negociaciones comerciales. En 1997 Cardoso (citado en Malamud, 2005: 425) consideraba que la integración sudamericana se apoyaba en tres pilares de orden económico – comercio, infraestructura física y energía. Los aspectos políticos de la CSN fueron incorporados poco antes del año 2000, aunque las cuestiones de seguridad y de política exterior eran vistas como complementarias más que centrales (Malamud, 2005: 245). Desde ese año el análisis del discurso muestra que el gobierno brasileño manejó un horizonte político y acotado en términos territoriales a Sudamérica-- más fácil de controlar por Brasil en la medida en que no incluye a México. Dentro de la “nueva cartografía de Sudamérica” que se dibujó entonces “Brasil se plantea como eje, en tanto impulsor del espacio sudamericano, por obvias razones de desarrollo y seguridad” (Bizzozero, 2003: 141). Una reunión entre los cancilleres de Brasil y Argentina (febrero de 2003) permitió definir una alianza estratégica para el desarrollo de la integración sudamericana (Bizzozero, 2003: 134).

Algunas de las expectativas generadas entonces se advierten en el debate entre Torcuato Di Tella (2000) y Juan Gabriel Tokatlián (2001). Mientras el primero sustentaba la noción de la posibilidad de constituir una integración sudamericana según el modelo europeo, con base en beneficios de orden económico como mercados amplios, ventajas comparativas y otros similares, Tokatlián ponía en duda que esto fuera alcanzable. Di Tella apoyaba la constitución de una Unión Sudamericana por razones ideológicas y culturales, “para superar lo que en el fondo son provincialismos nacionales” y opinaba que el mayor beneficio de esta unión sería el establecimiento de un mercado regional mayor. Estos mercados regionales ampliados entre países en desarrollo – sostenía Di Tella -- se vuelven necesarios cuando los países desarrollados, por presión de sus fuerzas sociales internas, establecen barreras a la entrada de bienes. Aceptaba así que los movimientos tendientes a la unión entre naciones se aceleran cuando existe una amenaza externa, pero que las ventajas de la integración siguen siendo de orden económico.

Entre los argumentos con los cuales Tokatlián contradecía a Di Tella destacaba el geopolítico pues, además de las profundas diferencias en niveles de desarrollo entre las economías de los países del Mercosur y de la CAN, la última se estaba volviendo más dependiente de EE. UU., con lo cual la esfera de influencia de ese país se estaría desplazando desde la Cuenca del Caribe hasta incluir “el vértice andino del continente.” Esta situación ofrecía al Mercosur dos opciones -- profundizar y dinamizar su propia integración o apoyar a Brasil en su búsqueda de una confrontación política con E.E.U.U. Aunque Tokatlián consideraba que la primera opción sería la mejor en conjunto para el Mercosur, reconocía que Brasil parecía cada vez más inclinado a enfrentar la hegemonía de EE. UU., aglutinando a los países sudamericanos. En este sentido interpretaba la Cumbre Presidencial de Brasilia en 2000 y el movimiento dirigido a ampliar el Mercosur, pero también concluía que la “hipotética” Unión Sudamericana en torno a Brasil carecía

²⁴ Almeida, 1998: 67, lo atribuye al Presidente Itamar Franco, mediante su “Iniciativa Amazónica”, pero, de todas formas, Cardoso era entonces su ministro de Relaciones Exteriores.

de consenso porque implicaba una confrontación con Estados Unidos, que no todos los gobiernos sudamericanos estaban dispuestos a asumir.

Desde el primer momento, la propuesta de integración sudamericana de Brasil fue acompañada, como la mexicana, por el desarrollo de un programa de infraestructura orientado por su posición geográfica. En la I Reunión Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado de Sudamérica (Brasilia, septiembre de 2000) se aprobó el Plan de Acción para la integración en materia de infraestructura en carreteras, ferrovías, hidrovías, telecomunicaciones y energía entre las naciones de la CAN y el Mercosur. Esta idea se había discutido entre 1990 y 1994, en especial entre los gobiernos de Brasil y Perú, siguiendo una propuesta de este último para reactivar y desarrollar el puerto peruano de Ilo en el Pacífico para, desde allí y a través de Bolivia y Paraguay, construir un complejo de carreteras que establecieran la vinculación con Sao Paulo (*Revista del MERCOSUR*, N° 22, 1994: 56). Este plan, aletargado por años, resurgió en Brasilia como una propuesta brasileña para vincular las redes carreteras de Perú y Brasil a través de la región amazónica, permitiendo la exportación hacia China y el sudeste asiático de soja y otros cereales del norte de Mato Grosso y de productos manufacturados de la zona franca de Manaus, a través del Estado de Rondonia. Este plan carretero complementa las hidrovías del Paraná y del Tieté-Paraná, que buscan favorecer la circulación regional dentro del MERCOSUR (*Revista del MERCOSUR*, N° 5, 1992: 51-52).

Malamud (2005: 245) considera que fue el gobierno de Lula Da Silva el que, a partir del 2003, dio renovado impulso al proyecto sudamericano, desarrollado previamente por Itamaraty y Cardoso. Su contribución habría sido pasar de la idea a su formulación práctica en la CSN, asumiendo que Brasil está listo para asumir el reto de impulsar su liderazgo regional más allá del Mercosur. En esta oportunidad Brasil se encontró favorecido por la existencia de gobiernos afines en lo político, como los de Argentina, Venezuela y Chile. Como parte de su actitud de utilizar al Mercosur para apoyar su liderazgo internacional, Malamud (2005: 427) menciona también las iniciativas de Brasil para impulsar las relaciones del grupo con India, Sudáfrica y los países árabes, a lo que puede agregarse también su actividad como promotor del Grupo de los 20 en las negociaciones agrícolas de la Ronda Doha de la OMC.

La competencia en el campo de las negociaciones comerciales regionales entre México y Brasil puede verse como una prolongación de su competencia geopolítica en el ámbito mundial, evidenciada hace poco tiempo cuando ambos gobiernos se enfrentaron para obtener un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU, que les permitiera representar a América Latina. Esto nos lleva a la otra perspectiva señalada por Neumann (1994) – la de los factores externos (“outside-in”). Su aplicación a la CSN permite observar que el comportamiento de Brasil confirma la premisa de que la política exterior no se define antes de que una nación intervenga en las relaciones internacionales, sino que va adquiriendo sus contornos a través de los “encuentros” de una nación con otros actores del ámbito internacional (Palan, 2004). También demuestra que esas presiones externas son filtradas por las relaciones establecidas históricamente entre el Estado y los actores domésticos.

Con respecto a la definición de una política exterior en interacción con otros actores internacionales, esto es validado por el hecho de que en la actualidad la UE está buscando jugar un rol más importante en las relaciones internacionales, tanto en lo económico como en lo político, sobre la base de la autoasertividad generada por la

revaluación del euro y los logros de su unión política. Grisanti (2004: 13-14) señala que, de esta forma, la UE estaría culminando su tránsito del Eurocentrismo – cuando su interés se volcaba hacia sí misma – hacia el internacionalismo – cuando busca proyectarse hacia fuera mediante la incorporación de regiones de otros continentes en su red de relaciones de cooperación. Telo (2005) agrega que la UE estaría buscando convertirse en “un laboratorio de gobernabilidad mundial”. Este movimiento es impulsado mediante un discurso político que atribuye a la UE una identidad particular y una forma de poder que no es ni económico ni militar sino “normativo” --basado en ideas. Esta identidad se caracteriza por construirse sobre la base de una imagen negativa de las otras formas de poder, imagen que necesita ser diseminada en forma activa para que resulte aceptada en las relaciones internacionales (Diez, 2005: 613-615).

Brasil/Mercosur, o cualquier grupo de países en desarrollo interesado en asociarse con las ideas que la UE busca proyectar, encuentra una oportunidad propicia para promover sus propios intereses regionales, en la medida en que puede contar con el apoyo y la cooperación europea. No es coincidencia que el proyecto de la UE busque reformar el proceso de toma de decisiones de las Naciones Unidas para otorgar mayor representatividad y poder a países que son líderes regionales, tales como Brasil, y que están dispuestos a reconocer su poder normativo²⁵. Sin embargo, la UE sólo actúa como bloque en la negociación de acuerdos comerciales y de cooperación, mientras que en la ONU sus países miembros votan por separado (Nugent, 1994). El hecho de que los gobiernos de Italia y España hayan votado contra la inclusión, en el Consejo de Seguridad de esa organización, de Alemania, que va mano en mano con la de Brasil, India y Japón, demuestra que tampoco la UE apoya totalmente este proyecto. A pesar de esto, sin el apoyo externo de algunos gobiernos europeos, probablemente el gobierno brasileño hubiera sido menos activo y exitoso en sus esfuerzos por constituir la CSN.

En el caso de la UE, el interregionalismo puede considerarse una promoción intencional del regionalismo, ya que el grupo ofrece incentivos materiales (acuerdos comerciales con mayor acceso y cooperación en distintos campos) a otros para reforzar su cohesión regional, actuando como un “federador externo” (Ruland, 2002). Sin embargo, esta promoción en sí misma no indica que la UE acepte las motivaciones ideacionales regionales o un nuevo orden internacional – como propone Hettne --, ya que Sberro (2004: 9) señala motivaciones más pragmáticas para este accionar, como el hecho de que “Brasil solo, y aún más con sus tres socios del Mercosur, era y es el único país capaz de actuar como un contrapeso eficaz para la creciente influencia de EE.UU., lo cual quedó demostrado durante las negociaciones del ALCA, convirtiéndose así en un aliado indispensable para que Europa pueda preservar y aumentar su influencia en América Latina y el mundo”. De esta forma, es necesario reevaluar el rol de la UE en el interregionalismo, como modelo a imitarse y como actor internacional que busca implantar un nuevo orden westfaliano reformado.

Otro desarrollo externo que permite al gobierno de Brasil actuar con mayor independencia de EE. UU. en la región lo constituye la presencia de fuertes demandas comerciales y de grandes inversiones directas de China y Europa. Con respecto a la demanda comercial, la necesidad de importar proteínas ha convertido a China en el

²⁵ Sobre las relaciones existentes y potenciales entre la ONU y distintas regiones véase Pugh y Singh Sidhu, ed. 2003.

mayor comprador de soya brasileña, dando origen al auge de su producción²⁶ y exportación, mientras ya para el año 2003 las exportaciones brasileñas a Europa representaron 3.6 % de su PIB (un porcentaje ligeramente mayor al de sus exportaciones hacia EE.UU., 3.5 %) (www.eclac.cl/badecel/default.asp). Con respecto a la inversión extranjera directa resulta interesante observar la interpretación que hace el Informe sobre Inversiones de la UNCTAD (2003) acerca de su importancia en la constitución de acuerdos Norte-Sur. Según ese informe, en los últimos años los acuerdos de este tipo tienden a establecerse por un país desarrollado con otros en desarrollo cuando sus lazos previos de comercio e inversión han alcanzado un volumen que hace necesario asegurar su protección, mediante un acuerdo formal entre gobiernos. En el caso de Brasil, los datos del informe muestran que entre 1985 y 2002 ese país pasó de tener una asociación positiva con EE.UU., en términos de recepción de inversiones externas, a tenerla con la UE (UNCTAD, 2003: Figura I.14, p. 24). Desde esta perspectiva, la estrategia de oposición de Brasil al ALCA y su insistencia en negociar un acuerdo con la UE se debería a esta variación en el origen de sus inversiones externas. Mientras que también se agregaría un incentivo económico importante para explicar el apoyo político de la UE a Brasil.

En cuanto al segundo aspecto – el hecho de que las presiones externas resultan aceptables cuando coinciden con tendencias existentes en el ámbito doméstico – se observa que en Brasil sectores de sus intelectuales, políticos y militares suscriben la noción de que ese país está destinado a jugar un rol importante en la comunidad internacional, a partir de su afirmación regional (Moneta, 2002: 90). Asimismo, existe en esos mismos sectores de Brasil una tradición de sentimiento anti-estadounidense que coincide con el hecho de que, en su estrategia de afirmación internacional, la UE ha convertido a EE.UU. en el “otro”, un rival cuya posición con respecto a la globalización se presenta como distinta de la propia. De esta manera, el proyecto europeo encuentra mayor receptividad dentro de Brasil.

Sin embargo, la debilidad de la CSN surgiría de que el rol que Brasil aspira a jugar en el ámbito internacional no es necesariamente aceptado por el resto de los países sudamericanos, ni aún por otros miembros del Mercosur. Si la motivación ideacional debe incluir como horizonte la constitución de un nuevo orden internacional, con una ONU reconstituida, debe recordarse que el gobierno argentino votó en contra de la reforma por la cual Brasil entraría a formar parte de su Consejo de Seguridad²⁷ (*La Nación*, **INCLUIR Fecha**). Por su parte, otra reunión auspiciada por Brasil, como parte de su estrategia de proyección internacional más allá de Sudamérica, entre el Mercosur y los Países Arabes, fue abandonada por los presidentes de Argentina y Chile, a mediados de su desarrollo, sin explicaciones.

Si tratamos ahora de aplicar el concepto de interregionalismo de Hettne a la CSN, lo primero que se observa es que éste no permite describir ni explicar el proceso de negociación que llevó a la firma de los tres ACEs entre el Mercosur y los países andinos (i.e., ALCSA) ni tampoco el componente económico de la CSN misma – promoción del comercio, las inversiones y el desarrollo de la infraestructura. Una interpretación del campo de la política económica internacional (Milner, 1997a y b) se acerca mucho más a

²⁶ Véase Jonathan Watts en *The Guardian*, 10 de noviembre de 2005, sobre el impacto ecológico.

²⁷ Tampoco tuvo éxito Brasil en obtener el apoyo unánime del Mercosur para sus candidatos a presidente del BID y a secretario general de la OMC.

dar cuenta de casi todos los elementos de esta negociación²⁸. Según ella, los gobiernos buscan establecer acuerdos de integración regional económica cuando existen grupos de empresas que ya operan con economías de escala, las cuales vuelven a sus mercados nacionales demasiado pequeños para ellas, y cuando en los acuerdos se puede incorporar tratamiento especial para distintos sectores. Adicionalmente, otra condición de estos acuerdos es que tienden a establecerse entre gobiernos que son aliados políticos²⁹.

Al mirar los aspectos políticos de la CSN, la situación es distinta, ya que Hettne plantea a la UE como el modelo a imitar por los otros regionalismos, y Eduardo Duhalde, ex presidente de Argentina que coordinó las negociaciones CAN-Mercosur en su última etapa, declaró públicamente que la CSN había nacido “como un espejo de la UE”³⁰ (Cadena Global/DPA/ANSA, Caracas, November 6, 2004). Asimismo la Declaración del Cusco (2004) estableció la voluntad de los gobiernos sudamericanos de desarrollar un espacio de integración “política, social, económica, ambiental e infraestructural” en el futuro. Tanto el gobierno de Brasil como el de Venezuela, que es el más entusiasta en su apoyo a la propuesta brasileña, envuelven su discurso al respecto en una retórica que enaltece los valores culturales – democracia, respeto a los valores humanos, etc. --como centrales para el concepto de una territorialidad sudamericana. Por todo ello la CSN se insertaría en la etapa que Hettne denomina la constitución de una “comunidad regional”.

Pero también hay elementos de la interpretación de Hettne que no son aplicables a la CSN, puesto que no puede ser considerada un fenómeno originado de abajo hacia arriba ni tampoco un rechazo a la globalización. Con respecto al primer elemento, no se observa ni demanda de la sociedad civil para su constitución ni tampoco participación de representantes de la misma en su proceso de negociación.³¹ Hasta el año 2002 los llamados a constituir un acuerdo regional abarcaron a toda América Latina, englobando a veces también a las naciones insulares del Caribe. Así el Parlamento Latinoamericano, en el año 2002, presentó un proyecto de constitución de una Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN), que se gestionaría a través del Grupo de Río. Frente a la indiferencia de este foro por la propuesta, en el 2003 presentó un “Anteproyecto constitutivo de la Comunidad Sudamericana”, con carácter de mercado común supranacional (Parlamento Latinoamericano, 2005: 50). Sin embargo, el Parlamento Latinoamericano no es una organización de la sociedad civil ya que sus integrantes son electos en las planchas de distintos partidos políticos de las naciones que lo integran. Pero, en la medida en que sus principales representantes pertenecen a los partidos de gobierno de Brasil y Venezuela, la propuesta del 2003 podría indicar un esfuerzo por probar algunas ideas acerca de la institucionalidad de la CSN, que ya se estaba discutiendo a puertas cerradas entre los gobiernos

²⁸ Véase Giacalone, 2005, para un estudio comparativo de la aplicación de las interpretaciones de Hettne y Milner a la CSN.

²⁹ La limitación de la interpretación de Milner, sin embargo, es que todas estas condiciones pueden observarse en Brasil pero no en los otros países sudamericanos.

³⁰ Es dudoso que la CSN pueda asumir a corto plazo un formato supranacional similar al de la UE, por cuanto Chile, Colombia y Uruguay han señalado su oposición a la constitución de una nueva burocracia regional (*El Universal*, 17 de noviembre de 2004).

³¹ Esta afirmación se basa en una revisión de LATN, CSM, CSLA e INAI, más los periódicos *La Nación* (Buenos Aires) y *El Universal* y *El Nacional* (Caracas), para el período entre diciembre 2003 y diciembre 2004.

En cuanto a que la CSN constituya una reacción frente a la globalización o un rechazo a las relaciones con países de la Triada (EE.UU, UE y Japón) esto resulta difícil de creer cuando ya Chile ha firmado acuerdos de libre comercio con EE.UU. y la UE y Colombia y Perú lo han hecho con EE.UU.-- mientras Ecuador sigue negociando -- y aspiran a hacerlo con la UE. Tampoco las grandes empresas industriales y de servicios brasileñas parecen apoyar el acuerdo debido a su oposición a la globalización, sino por su interés por prepararse para una inserción posterior en los mercados globales. El mismo gobierno de Brasil ha señalado en más de una ocasión que ese país es un “jugador global”, con lo cual su destino sería proyectarse hacia mercados mayores que el regional. El interés brasileño por el programa de desarrollo infraestructural de la CSN, iniciado con la construcción de una carretera inter oceánica desde Brasil hacia tres puertos peruanos en el Pacífico, radica en que esa carretera acortaría el tiempo de transporte y disminuiría el costo del flete para las exportaciones de productos agrícolas y manufacturados brasileños hacia los mercados de China y del sudeste asiático (www.AmericaEconomia.com N° 303, August 8, 2005). Tampoco hay evidencia de que el resto de los gobiernos sudamericanos compartan un horizonte mundial común, consistente en la existencia del “multiregionalismo” como base de unas Naciones Unidas reconstituidas.

Conclusiones

En resumen, de los conceptos presentados en la primera parte, el que parece describir y explicar mejor el proceso de creación de la CSN es el de Neumann (1994), mientras el de Hettne aparece como el más normativo, en otras palabras como un modelo de lo que el regionalismo y las relaciones interregionales deberían ser y no de lo que son. Ambos coinciden en que el regionalismo puede entenderse como una “comunidad imaginada” pero, mientras Hettne pretende establecer *a priori* cual es el contenido político de esa comunidad, Neumann asevera que ese contenido sufre variaciones a lo largo del tiempo, a medida que cambian los intereses de los dirigentes políticos que moldean la comunidad. Esto se observa en nuestro caso de estudio por la forma en que la dirigencia de Brasil consigue imponer a sus vecinos su concepto de un horizonte sudamericano, antes que latinoamericano, debido a la necesidad de excluir a México. Además Hettne otorga valor en si mismo a factores como la identidad, la cultura y el idioma en la formación del regionalismo, mientras para Neumann estos factores son irrelevantes, si no son procesados políticamente por sus dirigentes políticos y si éstos no encuentran una coyuntura externa propicia. Esos factores existían históricamente, pero la CSN no se creó hasta que la coyuntura política regional – gobiernos con similitudes políticas – y la internacional – búsqueda de proyección internacional de la UE más aumento de comercio e inversiones extrarregionales – fueron propicias. Por lo tanto, la aplicación del concepto de “comunidad imaginada” de Neumann a la CSN, en la segunda parte de este artículo, permitió describir la evolución del concepto de región manejado por dos actores importantes, como México y Brasil, sobre la base de la evolución de sus intereses nacionales, así como explicar de qué forma la convergencia de algunos factores internos (coincidencias político-ideológicas de gobiernos sudamericanos) y externos (proyecto europeo de nuevo orden mundial sobre la base de la inclusión de Brasil y otros líderes regionales en la ONU) culminó en la Declaración del Cusco en el año 2004.

Debe observarse, sin embargo, que en la CSN el concepto de interregionalismo de Hettne puede aplicarse en dos etapas: la primera para explicar su proceso de formación, donde, en general, no se comporta de acuerdo a sus premisas, y la segunda, en la relación que se establecería entre la CSN y la UE, si ésta continúa su labor de “federador externo” (Ruland). Aquí, posiblemente, el concepto encuentre mayor aplicación pero resta por verse cómo evolucionarán esas relaciones en un futuro próximo, en especial a partir de la reunión de Viena (mayo de 2006) entre la UE y los gobiernos latinoamericanos.

En conclusión, con respecto a las preguntas que nos planteábamos al comienzo, nuestras respuestas son, respectivamente, 1) que fue el gobierno de Brasil el que promovió el cambio de un horizonte latinoamericano a uno sudamericano, como parte de su estrategia para hacer frente a la constitución del TLCAN, que convirtió a México en aliado privilegiado de EE.UU. ; 2) la existencia de afinidad ideológica y/o política de algunos gobiernos sudamericano (fundamentalmente Venezuela y Argentina) con el del Brasil favoreció el proyecto; mientras que la voluntad de la UE de alcanzar mayor protagonismo internacional como región fue el principal factor externo. A esto se aunó el hecho de que el proyecto europeo se basa en un enfrentamiento que convierte a EE.UU. en un rival y coincide, de esta forma, con una tradición de posicionamiento anti-EE.UU. en el “establishment” político, militar e intelectual de Brasil. 3) El proceso de formación de la CSN no se ajusta a los conceptos de académicos europeos, como Hettne (1999), que enfatizan lo normativo sobre lo descriptivo e interpretativo, sino que puede explicarse mejor mediante el proceso de “construcción regional” de Neumann (1994).

Pero también pueden verificarse otras relaciones del caso estudiado con las reflexiones conceptuales sobre región, regionalismo e interregionalismo. Si existe un proyecto europeo de establecer un nuevo orden mundial, la alianza política con Brasil/Mercosur, así como la interpretación del Informe de la UNCTAD (2004), explicarían por qué ese país sigue dos estrategias tan distintas para enfrentar sus relaciones comerciales con los dos bloques que afectan en forma negativa a su comercio – la UE y el TLCAN. La negociación de Brasil/Mercosur con la UE iría de la mano con el apoyo de ésta a su promoción regional en Sudamérica y dentro de la ONU y con la protección del comercio y las inversiones europeas en la región sudamericana. En este caso sería menos importante que la CSN replique el modelo institucional supranacional de la UE, siempre que el líder regional (Brasil) esté dispuesto a alinearse con los intereses europeos frente a los riesgos que la firma del ALCA representaría para la UE y sus empresas.

El argumento de Burges relativo a la falta de bases económicas de la CSN – si ésta se apoya sólo en un acuerdo entre la CAN y el Mercosur -- es importante porque la presión para institucionalizar, o formalizar, un acuerdo económico con carácter supranacional, al menos en la experiencia europea, surgió de la presión de sectores domésticos de sus países, interesados en mantener las ventajas económicas obtenidas mediante la “colectivización de sus soberanías” (Burges: 2005, 439). Esto no se daría en Sudamérica, donde, según Burges, el regionalismo es fundamentalmente “un arma defensiva para industrias globalmente no competitivas” (Burges: 2005: 439). Sin una base económica sólida que haga deseable una organización supranacional, es poco probable que la CSN logre profundizar su arquitectura institucional en un plazo prudencial. Asimismo, “el carácter unilateral de los beneficios (que se concentrarían en

Brasil)... pone en cuestión el futuro político del proyecto...” (Burges, 2005: 451)³². Pero recordemos que la negociación de un acuerdo entre la UE y el Mercosur y, a partir del año 2006, el comienzo de similares negociaciones entre la UE y la CAN, permitirían ampliar las ventajas a obtenerse mediante los recursos de la cooperación europea.

Otros conceptos aplicables a la CSN son: 1) el de Cantori y Spiegel (citados en Neumann, 1994: 55) acerca de la existencia en toda región de un núcleo de gobiernos, que son los que originan la idea de región, la formulan y también se benefician de ella; y 2) el de Fawcett (2005: 34) sobre la presencia de un hegemón externo que puede facilitar la constitución de una región o generar la reacción opuesta. En cuanto al núcleo de la CSN se advierte que Brasil cumple con los tres aspectos planteados –da origen a la idea, la formula e impulsa y se beneficia de ella; Venezuela no la origina – su propuesta regional es la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), que tiene un horizonte latinoamericano y no, sudamericano (Véase Parlamento Latinoamericano, 2005; Naim Soto, 2003; Mora Brito, 2003-2004) -- pero apoya su formulación y puede beneficiarse políticamente por el elemento de enfrentamiento con EE.UU. que contiene la CSN. De los tres gobiernos, en el de Argentina se advierte apoyo, pero menos compromiso ideológico, y no se advierte claramente el beneficio, excepto por el eventual acuerdo comercial y de cooperación con la UE que iría de la mano del proyecto europeo.

Esto nos lleva al rol del hegemón externo – la UE – que hasta el momento aparece como facilitador de la difusión de la idea de una integración sudamericana y de su formulación, mediante la promesa de beneficios económicos y políticos que alcanzaría Sudamérica al asociarse al proyecto europeo. Este puede convertirse, sin embargo, en un factor contraproducente si, a corto plazo, la cooperación europea no alcanza a brindar los recursos que esperan los gobiernos del núcleo tanto como los de la periferia.

Referencias

- Almeida, Paulo Roberto de. 1998. “Brasil y el futuro del MERCOSUR” *Integración y Comercio* Año 2, N° 6 (septiembre-diciembre): 65-81.
- Bilbao, Luis. 2000. “Brasil tentado por una opción sudamericana” *Le Monde Diplomatique* (en español) Año 2, N° 13: 7.
- Bizzozero, Lincoln. 2003. “Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del MERCOSUR” *Nueva Sociedad* 186 (julio-agosto): 128-142.
- Blanco Mendoza, Herminio. 1994. *Las negociaciones comerciales de México con el mundo* (México: Fondo de Cultura Económica)
- Bouzas, Roberto y Gustavo Svarzman. 2002. “El Area de Libre Comercio de las Américas: ¿dónde está y hacia dónde va?” *Comentario Internacional* 3 (primer semestre): 75-108.
- “Brasil despega, último llamado para abordar”. 2005. *Comercio Exterior* (Suplemento de *La Nación*), Buenos Aires, May 17.

³² Por su parte, Almeida, 1998: 68, reconoce que la integración sudamericana “no satisface las necesidades de inversiones y de tecnología de los países miembros del MERCOSUR ni tampoco las de un incremento significativo de sus exportaciones de mayor valor agregado ...”

- Burges, Sean W. 2005. "Bounded by the Reality of Trade: Practical Limits to a South American Region" *Cambridge Review of International Affairs* Vol.18, N° 3 (October).
- Cantori, Louis J. y Steven L. Spiegel. 1970. *The International Politics of Regions. A Comparative Framework* (Englewood Cliffs, New Jersey)
- Carranza, Mario E. 2004. "MERCOSUR, the Free Trade Area of the Americas, and the Future of U.S. Hegemony in Latin America" *Fordham International Law Journal* (February)
- Chami Batista, Jorge. 2002. "El TLC y las pérdidas de mercado de Brasil en los Estados Unidos, 1992-2001" *Revista de la CEPAL* 78 (diciembre)
- Cornejo, Miguel Angel, coord. *México puente continental* (México: Editorial Grad)
- CSLA (*Correio Sindical Latino America*)
- CSM (*Correio Sindical Mercosul*)
- Declaración del Cusco 2003 (diciembre) www.comunidadandina.org
- Diez, Thomas. 2005. "Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe'" *Millenium. Jorurnal of International Studies* Vol. 33, N° 3: 613-636.
- Di Tella, Torcuato S. 2000. "¿Qué se gana con la Unión Sudamericana?" *Desarrollo Económico* Vol. 40 N° 159 (octubre-diciembre): 519-536.
- "El impacto de MERCOSUR-CAN en el ALCA". 2001. Buenos Aires, 17 de enero en www.Mercosur.com
- El Nacional* (Caracas)
- El Universal* (Caracas)
- Fawcet, Louise. 2005. "Regionalism from a Historical Perspective" en M. Farrell, B.
- Hettne y L. Van Langenhove, eds. *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice* (London: Pluto Press)
- Garcia Junior, Armando Alvares. 1999. *ALCA, A Area de Livre Comércio das Américas* (Sao Paulo: Edicoes Aduaneiras)
- Giacalone, Rita, ed. 1999a. *El Grupo de Los Tres. Análisis de sus aspectos económicos, políticos y sociales* (Caracas: Panapo)
- Giacalone, Rita. 1999b. *Los empresarios frente al Grupo de Los Tres: Integración, intereses e ideas* (Caracas: Nueva Sociedad)
- Giacalone, Rita. 2003a. "Posición y participación de los empresarios en las negociaciones entre la CAN y el MERCOSUR" in R. Giacalone, ed. *CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA* (Mérida, Venezuela: GRUDIR-ULA)
- Giacalone, Rita. 2003b. "La sombra del ALCA sobre América Latina y las negociaciones entre CAN y MERCOSUR" en R. Giacalone, ed. *CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA* (Mérida: GRUDIR-ULA)

- Giacalone, Rita. 2005. "Aproximación conceptual a la Comunidad Sudamericana de Naciones" Ponencia presentada en el Simposio "¿ALCA, ALBA, CAN, MERCOSUR o Comunidad Sudamérica?" Valencia, Universidad de Carabobo, octubre.
- Giordano, Pablo. 2002. "The external dimension of MERCOSUR: Prospects for North-South integration with the European Union" *Royal Institute for International Affairs. MERCOSUR Study Group* (London, May 23).
- Gossman, Eleonora. 2001. "Venezuela quiere entrar al MERCOSUR antes de fin de año" *El Clarín* (Buenos Aires) April 4. www.clarin.com.ar
- Green, Rosario. 2000. "México-MERCOSUR 2000. Pasos firmes hacia una asociación" en E. Robledo Rincón, coord. *México-MERCOSUR. Un enfoque desde la relación México-Argentina* (2ª edición) (México: Plaza y Valdés): 79-83.
- Grisanti, Luis Xavier. 2004. *El nuevo interregionalismo transatlántico: La asociación estratégica Unión Europea-América Latina* (Buenos Aires: BID-INTAL, marzo) Documento de Divulgación IECI-04.
- Gudynas, Eduardo. 2003. "Los caminos de la Comunidad Sudamericana de Naciones" (Programa de Las Américas, Silver City, NM: International Relations Center, November 5) www.americaspolicy.org/columns/gudynas/2005.
- Gudynas, Eduardo. 2005. "The Paths of the South American Community of Nations" (Americas Program, Silver City, NM: International Relations Center, April 21) www.americaspolicy.org/columns/gudynas/2005
- Haggard, Stephen. 1998. "The Political Economy of Regionalism in the Western Hemisphere" en C. Wise, ed. *The Post-NAFTA Political Economy* (University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press): 302-338.
- Harnett, Jeffrey. 2003. "The Downfall of SAFTA. The Triumph of Economics over Politics" *Economic Integration of the Americas* (December)
- Hettne, Bjorg. 2002. "El Nuevo regionalismo y el retorno a lo político" *Comercio Exterior* 52 (11) (noviembre): 954-965.
- Hettne, Bjorg. 1996. "Globalization, the New Regionalism and East Asia" in United Nations University Global Seminar, Shonan, Japan, 2-6 September.
- Hettne, Bjorg. 1999. "Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation," in Bjorn Hettne, Andras Inotai & Osvaldo Sunkel (eds.) *Globalism and the New Regionalism*, New Regionalism Series, Vol.1 Macmillan, London.
- Hirst, Monica. 1996. "La política exterior de Brasil en dos tiempos" *Anuario Argentino de Derecho Internacional* Número Extraordinario: 237-258.
- Hummer, W. y D. Prager. 1998. *GATT, ALADI y NAFTA. Pertenencia simultánea a diferentes sistemas de integración* (Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina)
- Hurrell, Andrew. 2005. "The Regional Dimension in International Relations Theory" en
- M. Farrell, B. Hettne y L. Van Langenhove, eds. *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice* (London: Pluto Press)
- INAI (Instituto de Negociaciones Agrícolas Internacionales) (Buenos Aires)

- Inter American Development Bank. 2000. *A New Push for Regional Infrastructure Development in South America* (Washington, D.C.: IDB-Integration and Regional Program Department, december).
- Klinkhammer, Ralf. 2005. "¿Debería Venezuela ingresar a MERCOSUR?" in R.
- Giachalone, ed. *Venezuela en el ALCA. Entre realidades y fantasías* (Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes-Vicerrectorado Académico)
- Kuwayama, Mikio. 2005. *Latin American South-South Integration and Cooperation: From a Public Goods Perspective* (Santiago de Chile: CEPAL) Serie Comercio Internacional N° 50, February..
- Lafer, Celso. 2001. "Intervencao do Sr. Ministro das Relacoes Exteriores no Seminario O Brasil e o ALCA, realizado na Camara dos Diputados" (Brasilia, 23/10) en www.mre.br.gov
- Latin America Newsletter Special Report* . 2001.
- La Nación* (Buenos Aires)
- LATN. (*Latin America Trade Network*) 2005. *Newsletter* N° 132 (August 5: p.5)
- López Cordova, Ernesto. 2001. "Las negociaciones de acceso a los mercados en los tratados de libre comercio de México con Bolivia y Costa Rica" en A. Estevadeordal y C. Roberts, eds. *Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados* (Washington, D.C.: BID): 213-247.
- Malamud, Andrés. 2005. "MERCOSUR turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement" *Cambridge Review of International Affairs* Vol. 18, N° 3 (October): 421-436.
- Martínez Puñal, Antonio y Patricia Helena dos Santos Carneiro. 2001. "Dez Anos de MERCOSUL" Ponencia presentada en el X Congreso de la FIEALC, Moscú, junio.
- Milner, Helen V. 1997a. *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press)
- Milner, Helen V. 1997b. "Industries, Governments, and Regional Trade Blocs" in Edward D. Mansfield and Helen V. Milner, eds. *The Political Economy of Regionalism* (New York: Columbia University Press): 77-105.
- Mittleman, James H. 1999. "Rethinking the 'New Regionalism' in the Context of Globalization", en Bjorg Hettne, Andras Inotai & Osvaldo Sunkel (eds.) *Globalism and the New Regionalism*, New Regionalism New Regionalism Series, Vol.1 Macmillan, London.
- Moneta, Carlos. 2002. "Integración, política y mercados en la era global: MERCOSUR y el ALCA" en Georges Couffignal, ed. *América Latina. . El inicio del nuevo milenio* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero), pp. 83 -124.
- Mora Brito, Daniel. 2003-2004. "La política exterior de Hugo Chávez en tres actos (1998-2004)" *Aldea Mundo* Año 8 N° 16 (noviembre-abril): 76-85.
- Moravcsik, Andrew. 1993. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach" *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473-524.
- Motta Veiga, Pedro da. 2002. "Brasil a inicios del nuevo milenio: herencias y desafíos de la transición" en R. Bouzas, coord. *Realidades nacionales comparadas* (Buenos Aires: Fundación OSDE-Grupo Editor Altamira): 55-90.

- Naím, Moisés y Robert King. 1997. "Free Trade Express? The Future of Hemispheric Integration", *Harvard International Review* Vol. XIX, N° 4 (Fall): 20-23, 58
- Naim Soto, Nayllivis. 2003. "La política de integración de Hugo Chávez. Un proyecto para Latinoamérica" *Cuadernos Latinoamericanos* Año 14 N| 24 (julio-diciembre): 11-37.
- Neumann, Iver B. 1994. "A region-building approach to Northern Europe" *Review of International Studies* Vol. 20, N° 1 (January): 53-74.
- Nogués, Julio J. 2003. "MERCOSUR's Labyrinth and World Regionalism" *Cuadernos de Economía* Año 40, N° 121 (diciembre)
- Nugent, Neil. 1994. *The Government and Politics of the European Union* (London: MacMillan)
- Orrego Vicuña, Francisco. 1987. "La función de la CEPAL en un nuevo contexto de cooperación internacional en América Latina" en H. Muñoz Valenzuela y F. Orrego Vicuña, eds. *La cooperación regional en América latina* (México: El Colegio de México): 457-477.
- Palan, Ronen. 2004. "Constructivism and Globalisation: From Units to Encounters in International Affairs" *Cambridge Review of International Affairs* Vol. 17, N° 1 (April)
- Parlamento Latinoamericano. Secretaría General. 2005. *Construyendo el ALBA* (Caracas: Ediciones del XL Aniversario del Parlamento Latinoamericano, mayo) en www.parlamentolatino.org
- Pugh, Michael y Waheguru Pal Singh Sidhu, eds. 2003. *The United Nations and Regional Security. Europe and Beyond* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner)
- "Redefinen Comunidad Suramericana". 2004. *El Universal* (Caracas) November 29.
- Rego, Luiz Carlos Costa. 1991. "La experiencia de Brasil en los distintos esquemas de integración económica latinoamericana" en V. Urquidí y G. Vega Cánovas, eds. *Unas y otras integraciones* (México: El Colegio de México-El Trimestre Económico): 270-282.
- Revista del MERCOSUR* N° 5 (1992): 51-52 y N° 22 (1994): 56.
- Robert, Maryse. 2002. "El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas después de Québec: situación del juego y pasos siguientes" *Comentario Internacional* 3 (primer semestre): 69-74.
- Romero, Marco. 2002. "ALCA debe complementar negociaciones comerciales en la OMC" (entrevista con Fernando H. Cardoso) *Comentario Internacional* 3 (primer semestre): 59-67.
- Rondón, Virginia & Xiomara Urbina. 2003. "Negociaciones entre la CAN y el MERCOSUR para establecer una zona de libre comercio. Avances y obstáculos" in R. Giacalone, ed. *CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA* (Mérida, Venezuela: Grupo de Integración Regional-Universidad de Los Andes)
- Rosas, María Cristina. 2001. *La economía internacional en el siglo XXI. OMC, Estados Unidos y América Latina* (México: UNAM)
- Rosenwurcel, Guillermo. 2001. "Los países del MERCOSUR buscan su lugar en el mundo" Seminario Internacional PROSUR-Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, noviembre.
- Ruland, Jurgen. 2002. "Interregionalism in International Relations. Conference Summary" (Freiburg, Germany, 2002)

- Sberro, Stephan. 2004. "La tercera cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe. Un reto inaplazable para México" en *Hacia la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe. Balance y Perspectivas* Madrid: SINTESIS-AIETI, enero 2004)
- Soderbaum, Fredrik. 2005. "Exploring the Links Between Micro-Regionalism and Macro-Regionalism" en M. Farrell, B. Hettne y L. Van Langenhove, eds. *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice* (London: Pluto Press)
- "Sugieren vincular Plan Puebla-Panamá" *El Norte* (Monterrey, México) 8/04/2001, p. 11 A.
- Telo, Mario. 2005. "La nueva socialdemocracia como instrumento para hacer frente a los desafíos de la globalización" www.nouclicle.org/puente (May 23).
- Tokatlián, Juan Gabriel. 2001. "La Unión Sudamericana: ¿inexorable o contingente?" *Desarrollo Económico* Vol. 41 N° 161 (abril-junio): 139-149.
- Tollefson, Scott D. 2002. "Brazil: The Emergence of a Regional Power" in R. K. Beasley et al, eds. *Foreign Policy in Comparative Perspective. Domestic and International Influences on State Behavior* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc.)
- Tonelson, Alan. 1997. "Globalization: The Great American Non-Debate" *Current History* N° 399 (November): 353-359.
- Toro, Luis. 2003. "Dos escenarios alternativos de un acuerdo de libre comercio entre CAN y MERCOSUR: con o sin ALCA" in R. Giacalone, ed. *CAN-MERCOSUR a la sombra del ALCA* (Mérida, Venezuela: Grupo de Integración Regional-Universidad de Los Andes)
- "Toledo firma contrato para construir carretera interoceánica". 2005. (August 8) www.AmericaEconomia.com
- El Universal* (Caracas)
- UNCTAD. 2003. *World Investment Report* (New York: United Nations)
- Van Langenhove, Luk and Ana-Cristina Costea. 2004. "Interregionalism and the Future of Multilateralism" www.sgir.org/conference2004
- Weiss, Linda. 1999. "Globalization and national governance: antinomy or interdependence?" *Review of International Studies* vol. 25, Special Issue (December)
- Wise, Carol. 1998a. "NAFTA, México and the Western Hemisphere" en C. Wise, ed. *The Post-NAFTA Political Economy* (University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press): 1-37.
- Wise, Carol. 1998b. "The Trade Scenario for Other Latin Reformers in the NAFTA" en C. Wise, ed. *The Post-NAFTA Political Economy* (University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press): 259-301.