
II.

EUROPA, UN ALIADO DECISIVO PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL MERCOSUR

Según Celso Lafer, las construcciones *grocianas* como la Unión Europea y el Mercosur no esconden un malestar en el mundo *hobbesiano-maquiavélico*.¹¹⁷⁴ Ello significa que la Unión Europea y el Mercosur son instituciones que comprenden la realidad internacional a partir del derecho y de la diplomacia, de los valores comunes y de la democracia, inspiradas en las raíces del derecho internacional, lanzadas por Grocio. Pero el mundo sería un espacio de conflicto en donde las asimetrías de poder, el déficit gubernamental que acentúa las disparidades Norte-Sur, las actitudes unilaterales gubernamentales y no gubernamentales serían inspiradas al mismo tiempo en el pragmatismo de Maquiavelo y en el estado de naturaleza descrito por Hobbes. La elección del título anterior ilustra esa ilusión fundadora: los dos socios desearían otra globalización y no la de las empresas transnacionales y de los mercados financieros, soñarían con un escenario multipolar de las relaciones internacionales basadas en valores comunes.¹¹⁷⁵ La visión de la América unida, por un lado, y de la

¹¹⁷⁴ Celso Lafer, "O cenário mundial e o relacionamento União Europeia-Mercosul", en *Política Externa*, vol. 9, n.º 1, junio-julio 2000, pp. 88-91 (91).

¹¹⁷⁵ "El diálogo entre Europa y las entidades regionales refleja un deseo común que es el de promover un sistema internacional fundado en los principios del multilateralismo, regido por reglas de aplicación universal elaboradas en común y mecanismos de vigilancia y de arbitraje multilaterales. El comportamiento de Europa traduce por lo tanto un verdadero compromiso en favor de la globalización organizada en el sentido del derecho y de la justicia. [...] El proyecto de globalización defendido por la Unión Europea es por lo tanto concurrente con el de los Estados Unidos" (Alain Barrau, *Des alliances pour une mondialisation maîtrisée*, Asamblea Nacional, informe n.º 3211, 28 de junio de 2001, pp. 9-10).

Europa ampliada, por otro, representa un escenario catastrófico para aquellos que creen en relaciones que van más allá del simple libre comercio. Pero la prioridad concedida, de ambos lados, a intereses inmediatos y sectoriales en detrimento de una visión estratégica, combinada con las posiciones aventureras de algunos gobernantes, caracteriza la historia reciente de estas relaciones y acaba por cuestionar este punto de partida.

En contrapartida, el análisis de la aproximación entre la Unión y el Mercosur no deja dudas en cuanto a la repercusión de esa asociación en la evolución del bloque del Sur. En lugar de buscar reforzar su integración, a fin de beneficiarse de las ofertas de Estados Unidos y Europa, en esta casi bipolaridad contemporánea, el Mercosur tiende a despedazarse. Sería preferible para el Mercosur no tener que optar entre el ALCA y la Unión, sino poder mantener las dos opciones abiertas, a fin de alcanzar el equilibrio y el dinamismo que las relaciones triangulares pueden ofrecer.¹¹⁷⁶ El proyecto de integración regional buscaba precisamente mejorar la inserción internacional de sus Estados miembros. Pero los fundadores del bloque no están de acuerdo en el modelo inserción que conviene adoptar, y no se dotaron de los medios adecuados para promover de forma durable tal inserción.

De este modo, el Mercosur se lanza en diferentes estructuras de negociación sin ninguna certeza, perturbado por la probable disolución frente al ALCA, ultrajado por el proteccionismo de la Unión Europea respecto a sus mercados agrícolas y desestabilizado por la complejidad de las negociaciones en la OMC y por la ambigüedad de los nuevos temas comerciales de negociación. Sólo la perspectiva de una asociación con la Unión Europea parece ofrecer una seguridad, la de existir, ya que la integración regional constituye una condición indispensable y el punto central del movimiento europeo rumbo a los países de la Cuenca del Plata.

¹¹⁷⁶ IRELA, "Las perspectivas de un acuerdo de libre comercio UE-Mercosur y las opciones para la política de EE. UU.", en *Informe Especial de IRELA*, 1.º noviembre 1999, p. 21.

Por lo tanto, el futuro de las relaciones entre la Unión y el Mercosur depende actualmente, por un lado, de la respuesta que el Mercosur dará a los dilemas internos con los cuales se enfrenta, definiendo su papel en el subcontinente americano (capítulo 2), y, por otro lado, de las soluciones encontradas por la Unión frente a las divergencias de opinión que ella presenta internamente en relación con esta asociación interregional (capítulo 1).

1.

El Lanzamiento de la Asociación

Importantes, pero muy complicadas.¹¹⁷⁷ Esa es la percepción general, compartida por Europa y por el Mercosur, acerca de sus negociaciones destinadas a constituir una asociación interregional, en un proceso muy conflictivo desde su lanzamiento.

En realidad, la asociación con la UE presenta gran interés para los países del Mercosur, siempre que la liberalización no sea de “única mano”. Los mercados agrícolas europeos deben necesariamente abrirse a las exportaciones sureñas. Por su parte, la Unión no puede, desde un punto de vista estratégico, quedarse al margen del proceso de integración latinoamericana,¹¹⁷⁸ ni siquiera del proceso de integración americana, pues los países del Mercosur toman asiento también en las negociaciones de la zona de libre comercio que se extiende desde Alaska hasta la Patagonia —la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA)—.¹¹⁷⁹ Tal inercia de Europa

¹¹⁷⁷ Chris Patten [comisario europeo de Relaciones Exteriores], “EU-Latin America Relations - Mercosur is vital for Europe, but negotiations are complicated”, 19 de enero de 2000, disponible en <www.europa.eu.int>.

¹¹⁷⁸ La idea de una cooperación más *inevitable* que *deseada* está presente en la visión europea de las relaciones interregionales. El panorama de las relaciones internacionales de Francia, dibujado por Jacques Morizet, ofrece una perfecta ilustración del asunto: “el futuro modelo francés, cualquiera que sea la prioridad europea, deberá, final y fundamentalmente, tener en cuenta la vocación mundial de Francia. Conocemos los componentes: las responsabilidades de Francia en el Mediterráneo y en África, el mantenimiento de una cooperación intensa con los países francófonos, la necesidad de establecer relaciones estrechas con Rusia y los países de Europa Central y Oriental que tradicionalmente fueron nuestros aliados, la *imposibilidad de no interesarse por los polos industriales actuales y futuros de Asia y de América Latina*” [sin cursiva en el original] (“La France et la négociation internationale”, en *L'internationalité dans les institutions et le droit. Mélanges Alain Plantey*, París, Pedone, 1995, pp. 145-159 [159]).

¹¹⁷⁹ Proyecto lanzado por los Estados Unidos en la Cúpula de Miami, en 1994.

debilitaría su posición comercial y política privilegiada en la región, pero también es verdad que el costo a soportar para mantenerla no sería despreciable.

Así, la agricultura europea sería claramente el sector más perjudicado por los acuerdos. Sin embargo, no todos los productos serían afectados de la misma manera: el impacto depende del potencial de exportación del Mercosur y de las barreras comerciales instaladas por Europa.¹¹⁸⁰ Tres grupos de productos pueden ser claramente identificados en función de su sensibilidad. Las principales fuentes de tensión son el trigo duro, la carne bovina y el azúcar. Los productos que ocupan una posición intermedia son las frutas frescas y transformadas, el pollo, el tabaco, el maíz, el queso, la manteca y la pesca. Finalmente, la categoría de productos menos sensibles está compuesta por la cebada, el cerdo, el vino, los huevos y las hortalizas frescas.

Pero los países europeos no son todos alcanzados por la asociación de la misma forma. Ellos pueden ser clasificados en cuatro grupos: los más afectados (Irlanda y Luxemburgo); los más o menos afectados (Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Reino Unido y Suecia); los moderadamente afectados (Dinamarca, Finlandia, Italia); y los poco afectados (España, Grecia, Países Bajos y Portugal). Así, la agricultura europea no podría asimilar la creación de una zona de libre comercio con el Mercosur sin que la política agrícola común (PAC) fuera seriamente reformulada.¹¹⁸¹ Sin embargo, si en el ámbito de las negociaciones de la OMC la Unión aceptase reformular globalmente la PAC, ese impacto sería mucho menos grave.

Los socios desencadenaron, por lo tanto, el proceso de implementación del acuerdo de Madrid (sección 1), a pesar de no traer respuestas suficientes a los dilemas de la asociación, que aún subsisten en las negociaciones en curso (sección 2).

¹¹⁸⁰ Datos extraídos del Grupo Asistencia Técnica de Cooperación Internacional, *El Proceso de Asociación Interregional de la UE con el Mercosur y Chile y su Impacto en el Sector Agroalimentario de la UE*, AGRI 131 AXX, Agriculture, Forestry and Rural Development Series, Luxemburgo, Parlamento Europeo, mayo de 2000.

¹¹⁸¹ La cuestión se presenta de otra manera en las relaciones con Chile, país con el cual el problema agrícola no se colocaría con la misma intensidad. Según Chris Patten, no habría razón para que las negociaciones fuesen “frenadas artificialmente”, UE/ Mercosur/Chile, en *Europe*, n.º 7833, Bruselas, 31 de octubre de 2000. En realidad, el objetivo de la Unión era, al inicio, buscar paralelamente las negociaciones CE-Mercosur y CE-Chile para eventualmente conseguir fundir los acuerdos, en caso de adhesión de Chile al Mercosur.

SECCIÓN 1

La Implementación del Acuerdo de Madrid

Luego de la conclusión del acuerdo-marco de cooperación UE-Mercosur, el principal objetivo de las relaciones interregionales fue el inicio de las negociaciones sobre la liberalización mutua de los intercambios. La Comisión no dispone de un verdadero mandato que permita establecer negociaciones comerciales relativas a los productos sensibles, que constituyen verdaderamente el núcleo de las negociaciones. Se extrae del Acuerdo de Madrid que la Comisión fue la encargada de “preparar el terreno” para una futura liberalización, lo que evoca antes que nada la búsqueda del conocimiento mutuo, a la espera de condiciones políticas más favorables para avanzar, en particular en lo que respecta a la evolución global de las negociaciones en materia agrícola en el plano multilateral.

De este modo, un gran evento que reúna los altos representantes de ambas regiones es imaginado como el punto de partida de las verdaderas negociaciones de la asociación (§ 2.º). Los países de Europa, sin embargo, no esconden sus titubeos en cuanto al contenido de esas relaciones interregionales (§ 1.º).

§ 1.º Los titubeos de Europa

Los primeros encuentros entre las partes ya señalan la complejidad de las negociaciones que se anuncian (I), tornándose cada vez mas graves las dificultades a lo largo de la preparación de la Cúpula de Río de Janeiro (II).

I. El difícil comienzo de las negociaciones

A medida que el establecimiento del marco institucional del Acuerdo de Madrid da lugar a intensos intercambios de información (A), los socios toman conciencia del antagonismo profundo que existe entre la futura asociación y la política agrícola común (B).

A. PROFUNDIZANDO EL CONOCIMIENTO MUTUO

Preparar el terreno para la asociación significa, antes que nada, conocer los desafíos de las negociaciones futuras. Así, en la segunda reunión de la subcomisión comercial creada por el acuerdo, en mayo de 1997 en Bruselas, se formaron tres grupos de trabajo (relativos a los bienes, a los servicios y a las normas y disciplinas comerciales), a fin de ofrecer una “fotografía” de los intercambios y de las prácticas comerciales en los sectores de la competencia, de los derechos *antidumping*, de las normas veterinarias y fitosanitarias, de las reglas de origen y de los sistemas de licencia de importación.¹¹⁸² Pero los sectores sensibles no fueron contemplados.

En esta ocasión la Comisión estimó que, obteniendo una decisión política de la Comunidad, las negociaciones para la liberalización podrían abrirse a fines de 1998 o inicios de 1999, y extenderse hasta el año 2003. En ese caso, la liberalización comenzaría efectivamente en el 2005, simultáneamente con la reforma de la política agrícola común, con el nuevo ciclo de negociaciones de la OMC o con la ampliación de la Unión.¹¹⁸³

Fue en aquella época que se dio a conocer el primer estudio brasilero relativo al impacto de las relaciones exteriores del Mercosur se dio a conocer. Llevado a cabo por una de las más prestigiosas instituciones de investigación de Brasil, presenta conclusiones decididamente favorables a la alianza con Europa.¹¹⁸⁴ Las simulaciones del nivel de crecimiento del PBI brasilero y argentino en caso de adhesión al ALCA revelan perspectivas decepcionantes: 1,93% y 0,67% respectivamente. Por el contrario, la asociación con la Unión Europea podría traer un crecimiento del 4,91% para Brasil y del 6,7% para Argentina.¹¹⁸⁵

¹¹⁸² UE/Mercosur, *Europe*, n.º 6964, Bruselas, 29 de mayo de 1997, p. 9.

¹¹⁸³ En esta época, el Uruguay sustentaba la posición contraria, a fin de no atomizar la liberalización de los intercambios a nivel mundial, proponiendo que las negociaciones UE-Mercosur terminasen antes del nuevo ciclo de negociaciones de la OMC. Brasil es reticente en este punto.

¹¹⁸⁴ Este estudio fue objeto de una cobertura importante en Brasil, principalmente por la prensa escrita. Véase, por ejemplo, *Gazeta Mercantil*: “País lucra mais com a UE do que com Alca”, San Pablo, 2-3-4 de mayo de 1997.

¹¹⁸⁵ Antônio Pessoa Brandão, Lia Valls Pereira y Mauro de Rezende Lopes, *Análise comparativa dos ganhos da integração: ALCA e União Européia*, relatório de estudos, mimeo, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, junio de 1997. Véase también Antônio Pessoa Brandão y Lia Valls Pereira (orgs.), *Mercosul. Perspectivas da integração*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1998, 3.ª ed.

Sin embargo, estos cálculos reposan en la hipótesis de la liberalización del mercado agrícola. Por otro lado, advierten que el Mercosur no está preparado para penetrar en los mercados norteamericanos y no lo estará en los próximos cinco o diez años. En contrapartida, las mercaderías provenientes de los Estados Unidos invadirían los mercados del Sur.¹¹⁸⁶ Brasil es, por lo tanto, el país que ofrece las más acérrimas resistencias a las negociaciones con los Estados Unidos. Acepta participar del ALCA, pero exige la reciprocidad en la apertura de los mercados, particularmente en lo que respecta a los productos agrícolas.

Ante la ausencia de autorización del Congreso para negociar el ALCA de modo más dinámico, el gobierno norteamericano apuesta a la desunión del Mercosur, para obstaculizar el avance de las negociaciones con Europa y ejercer presión sobre Brasil en las negociaciones del ALCA. En ocasión de la visita oficial a América del Sur del presidente norteamericano, en la época William Clinton, éste consideró a la Argentina como “la aliada más confiable de los Estados Unidos”.¹¹⁸⁷ Las divergencias entre Brasil y Argentina serían fuentes de dificultades recurrentes durante todas las negociaciones internas y externas.

Europa, a su vez, consideró sus expectativas en cuanto a la Cúpula de la Unión Europea-América Latina,¹¹⁸⁸ prevista en principio para el segundo semestre

¹¹⁸⁶ En el sector de la informática, por ejemplo, un estudio llevado a cabo por la empresa Price Waterhouse, en 1997, indicaba que 68% del *software* en uso en Brasil eran copias piratas y que la producción latinoamericana cubría apenas de 6 a 8% del mercado, lo que se traduciría, en caso de liberalización del sector, por importaciones de productos de informática de los Estados Unidos estimados en billones de dólares. Véase “País nada ganha com Alca, diz indústria”, en *Folha de São Paulo*, 18 de mayo de 1997.

¹¹⁸⁷ Christine Legrand, “L’Argentine, le principal allié de Washington en Amérique du Sud”, en *Le Monde*, 18 de octubre de 1997. En esta época, Charlene Barshefsky, responsable por la política comercial americana, definió al Mercosur como una “asociación de absolutamente nada”, lo que no pasó desapercibido a Francia; véanse part. Ricardo Seitenfus, “Washington manoeuvre contre le Mercosur”, en *Le Monde diplomatique*, febrero 1998; Jean-Jacques Sevilla, “Bill Clinton s’incline devant la priorité donnée par le Brésil au Mercosur”, en *Le Monde*, 16 de octubre de 1997; y François Schlosser, “Clinton en guerre contre le Mercosur”, en *Le Nouvel Observateur*, 02-08 de octubre de 1997. En el Sur, véase principalmente Clóvis Rossi, “Pressão argentina ameaça Brasil na ALCA”, en *Folha de São Paulo*, 16 de marzo de 1998.

¹¹⁸⁸ El presidente francés Jacques Chirac reivindica la idea de la cumbre, que habría sido lanzada el 12 de marzo de 1997 en un discurso ante del Congreso Nacional brasilero, según entrevista concedida a Reali Junior, en *O Estado de São Paulo*, el 27 de junio de 1999. Según los franceses, esta idea se tornaría enseguida una iniciativa francoespañola. Sin embargo, España deja entender que ella habría surgido en una reunión del presidente Chirac con el presidente español José María Aznar, a fines de 1996. Véase principalmente “Chirac y Aznar, los padrinos”, en *El País*, Montevideo, 25 de junio de 1999. El proyecto consistía inicialmente en reunir a las autoridades de la Unión y del Mercosur. Después incorporó todos los países de América Latina y el Caribe, lo que fue muy criticado por haber tornado la preparación del encuentro más compleja. Félix Peña, por ejemplo, consideró que esta ampliación disminuyó la “utilidad” de la cúpula, porque América Latina es una

de 1998¹¹⁸⁹ y que debería constituir el verdadero punto de partida de las negociaciones de liberalización.¹¹⁹⁰ Para ambas regiones, se trataba de consolidar los intereses económicos mutuos en una base política. Europa estaría a su vez, a punto de atender particularmente a América Latina, e indicó para ello que no esperaba concentrarse en sus logros internos, tales como la ampliación o la implantación de la moneda única. La Unión concedía también una importancia a las afinidades culturales entre las regiones. De este modo, ella pretendía afirmar que las relaciones con América Latina eran singulares, comparadas con las que ambas partes mantenían con el resto del mundo. Ello formaba parte de una estrategia mayor, que buscaba frenar la erosión de la influencia europea en América Latina y la expansión de la cultura de los Estados Unidos.¹¹⁹¹

Para ello Francia y España lanzaron, a fines de 1997, un memorando con una propuesta de orden del día considerada ambiciosa, pautada en tres objetivos.¹¹⁹² El primero consiste en relanzar en el más alto nivel un diálogo político más estructurado y más robusto entre la Unión, América Latina y el Caribe. Se trata de hacer una síntesis entre las estructuras de diálogo existentes: Grupo de Río, Proceso de San José, Comunidad Andina, acuerdos con el Mercosur, Chile y México, así como el *Cariforum*.¹¹⁹³

Este diálogo de nivel más elevado se volcaría sobre temas como la consolidación de la democracia y el refuerzo del Estado de derecho —con un punto preciso sobre la lucha contra las amenazas a la estabilidad democrática: narcotráfico, crimen organizado, terrorismo, tráfico de armas, protección a refugiados—, la promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, la

región de grandes desigualdades (“Divisão dos latinos marca cúpula do Rio”, en *Gazeta Mercantil latino-americana*, de 28 de junio a 4 de julio de 1999).

¹¹⁸⁹ En junio de 1997, Austria pidió a la Comisión no asumir esta tarea durante su primera presidencia de la Unión Europea, y la cúpula fue postergada para el primer semestre de 1999, bajo la presidencia alemana (UE/Amérique latine, *Europe*, n.º 6986, Bruselas, 2 de junio de 1997).

¹¹⁹⁰ Véase, por ejemplo, “Latin America and Europe. Slowly, slowly” [“The real haggling will probably start after a grand Latin American-EU summit in 1999”], en *The Economist*, 6 de diciembre de 1997.

¹¹⁹¹ IRELA, ¿Un desafío al triángulo atlántico? Contexto y agenda de una cumbre Unión Europea-América Latina, informe, INF 97/2-CUM, 12 de mayo de 1997.

¹¹⁹² Mémorandum franco-espagnol sur l’ordre du jour du Sommet UE/Amérique latine Caraïbes, de 9 de diciembre de 1997, disponible en <www.diplomatie.fr/actual/evenements/rio/rio4.htm>.

¹¹⁹³ Se trata de una estructura de diálogo, creada en 1992, entre la Unión Europea y la Comunidad y Mercado Común del Caribe, CARICOM (Tratado de Chaguaramas, 1973).

consolidación de los procesos de integración regional, el desarrollo durable, las cuestiones de seguridad y la reforma de las Naciones Unidas.

En segundo lugar, el memorando se refiere a una asociación estratégica, en el área cultural y humana, y prevé varias iniciativas de auxilio.

El tercer objetivo es reforzar la dinámica de los intercambios económicos y comerciales entre la Unión Europea y América Latina. Bajo esta rúbrica se concentran las propuestas más concretas de Francia y España.

Varios elementos contextuales fundan estas propuestas, tales como la presentación de América Latina como un “laboratorio” del regionalismo económico, el fuerte potencial de crecimiento de la región, el papel activo de los países de América Latina en la OMC, la importancia de los intercambios comerciales y de las inversiones europeas en la región, la negociación del ALCA, el objetivo de realizar una asociación “que tenga en cuenta la fragilidad de algunos productos y en conformidad con la OMC” y la necesidad de un nuevo diálogo sobre el desarrollo, considerando los *dossiers* de la política comercial común. El par franco-español recuerda también el contexto en el cual se dio la Cúpula, o sea, la discusión sobre la profundización de la reforma de la PAC y el retorno a corto plazo de las negociaciones de la OMC.

Francia y España proponen entonces, en el plano bilateral, la reducción de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los intercambios comerciales y a la creación de un clima propicio para las inversiones. Las medidas particulares en esta área serían la promoción de un diálogo entre empresarios, los acuerdos de reconocimiento mutuo de las normas, la cooperación en materia aduanera y las reuniones de ministros del área económica. En el plano multilateral, ambos países proponen trabajar conforme al fortalecimiento de la OMC, mejorar la protección de los derechos de propiedad intelectual y ponerse de acuerdo en las negociaciones multilaterales sobre inversiones. Consecuentemente, desde la adopción de los acuerdos de tercera generación se trata de temas clásicos de las relaciones interregionales. En principio no había ninguna razón para que esta Cúpula no despertase el entusiasmo de los Estados latinoamericanos. En realidad, los países del Mercosur esperaron especialmente el anuncio del inicio de las negociaciones de asociación a través de un mandato preciso otorgado a la Comisión.

En abril de 1998, la “fotografía” de las relaciones entre el Mercosur y la Unión se tornó pública,¹¹⁹⁴ gracias al esfuerzo de los grupos de trabajo formados en Bruselas un año antes, en el ámbito de la subcomisión comercial creada por el acuerdo de Madrid.¹¹⁹⁵ Este estudio está acompañado de un documento de análisis de las técnicas elaboradas por la Comisión que efectúa el balance de las ventajas y de los inconvenientes de una eventual asociación con el Mercosur.¹¹⁹⁶ El impacto de tal acuerdo se verifica en varias áreas. Primero, en el campo político, el estudio muestra nuevas oportunidades que la asociación UE-Mercosur podría ofrecer en un mundo multipolar, en el cual un cierto número de poderes emergentes puede ser identificado. Esta aproximación podría principalmente tornarse un ejemplo para el desarrollo de las relaciones futuras entre el Norte y el Sur.

En segundo lugar, referente al tema de los efectos económicos de una eventual asociación, este estudio considera que las economías de ambas regiones son más complementarias que competidoras entre sí. El impacto sería, de este modo, positivo tanto para Europa como para el Mercosur, con el aumento de ingresos considerados, respectivamente en 6,2 y 5,1 billones de dólares. El euro también podría haber incrementado su papel internacional gracias a las transacciones comerciales efectuadas en moneda europea. El estudio prevé igualmente un impacto económico en términos de aumento de la competitividad europea,¹¹⁹⁷ ya que está en competencia directa con el resto del mundo en los mercados de América del Sur. Finalmente, en cuanto a la política agrícola común, concluye que una zona de libre comercio no tendría un mayor impacto sobre la PAC, siempre que la Comisión pueda garantizar, durante las negociaciones, que la fragilidad de algunos productos sea tenido en cuenta.

¹¹⁹⁴ Comisión Europea, Joint Photography of Trade Relations between the European Community and Mercosur, 27 abril 1998, *mimeo*.

¹¹⁹⁵ Algunos días antes, la Comunidad había concluido un acuerdo marco de cooperación con los países de la Comunidad Andina, el cual puede ser considerado como un acuerdo de tercera generación porque prevé una cooperación económica al nivel del sistema de producción de estos países y porque comporta una cláusula evolutiva. Sin embargo, sin un acompañamiento de un diálogo político y económico, y no teniendo como objetivo la asociación, ni siquiera a largo plazo, este acuerdo es claramente más modesto que los firmados con el Mercosur y con Chile. Véase Accord-cadre de coopération entre la Communauté européenne et l'accord de Carthagène et ses pays membres, la République de Bolivie, la République de Colombie, la République de l'Equateur, la République du Pérou et la République du Venezuela, en *JOCE*, L 127, 29 abril de 1998, p. 10.

¹¹⁹⁶ Commission staff working paper concerning the establishment of an inter-regional association between the European Union and Mercosur, 27 de abril de 1998, *mimeo*.

¹¹⁹⁷ [“Offensive economic impact”; *ibidem*, p. 38.

El estudio también responde al argumento según el cual el acuerdo causaría perjuicio a la *pirámide preferencial* de la Comunidad. Una asociación con el Mercosur afectaría efectivamente algunos productos, pero en un número muy modesto y con un papel mínimo en el comercio. Por otra parte, una zona de libre comercio con el Mercosur sería, según este estudio, compatible con las normas de la OMC, ya que el período transición de diez años es aceptado por la organización y sería suficiente para que lo esencial de los intercambios comerciales entre las regiones sufriese una liberalización. Los dos bloques hasta podrían contribuir a la promoción del desarrollo de los intercambios en el plano multilateral. El estudio se decide por la necesidad de preservar el acervo que representan las relaciones especiales que Europa desarrolla con el Mercosur.

Inspirado por este estudio, Manuel Marín, vicepresidente de la Comisión Europea, encargado de esta negociación, sometió a deliberación colegial el 8 de julio de 1998, “directivas de negociación”, procurando desencadenar las negociaciones del acuerdo de asociación con el Mercosur, y un acuerdo de la misma naturaleza con Chile. En esas directivas, el uso del término *zona de libre comercio* está en el origen de una profunda divergencia entre los Estados miembros.

B. EL ANTAGONISMO ENTRE LA ASOCIACIÓN UE-MERCOSUR Y LA PAC

Las presiones del sector agrícola europeo aparecieron rápidamente. El comisario encargado de la agricultura, Franz Fischler, provocó la postergación de la deliberación para el 22 de julio de 1998,¹¹⁹⁸ o sea, el día siguiente al Consejo de los Ministros de Agricultura de la Comunidad, cuyo orden del día comprendía las orientaciones para la negociación de los acuerdos de asociación con el Mercosur y Chile.

El gobierno francés divulgó el 17 de julio una nota dedicada a los eventuales acuerdos de asociación con el Mercosur y Chile y, en particular, sobre las consecuencias en cuanto al futuro de la política agrícola común.¹¹⁹⁹ Por intermedio de esta nota, propone una fórmula alternativa de negociación, que se limitaría a los aspectos no arancelarios de los intercambios comerciales entre ambos bloques. Se trataría entonces

¹¹⁹⁸ UE/Mercosur/Chili, *Europe*, n.º 7259, 9 de julio de 1998, pp. 4-5.

¹¹⁹⁹ UE/Mercosur/Chili, *Europe*, n.º 7265, 17 de julio de 1998, p. 6.

de discutir la adopción, por los países del Mercosur y Chile, de los más altos patrones internacionales en materia de protección a la propiedad intelectual, así como la supresión, por parte de los países del Mercosur, de las discriminaciones nacionales a la importación y de las restricciones a la exportación. Además, sería conveniente debatir sobre el respeto a los principios y medidas editadas por la OMC y por la Organización Mundial de Aduanas en cuanto a las reglas de origen, a la consideración del valor en aduana, a las reglas sanitarias y fitosanitarias, a los procedimientos de control del comercio exterior, a las estadísticas, a la competencia, al acceso a los mercados públicos y a los acuerdos de reconocimiento mutuo de normas técnicas. En otros términos, Francia pide a los países del Mercosur y a Chile que revean las condiciones en que ocurre su integración antes de establecer las negociaciones con los Estados europeos, que prácticamente acabaron con el mercado interno.

Francia propone también un calendario alternativo de negociaciones y reuniones sobre la reforma de la PAC, las negociaciones de la OMC, la implementación de la unión aduanera del Mercosur y el ALCA hasta 2005.

Los argumentos de Francia se concentran en el hecho de que el índice de cobertura del 90% del comercio entre los socios de una zona de libre comercio no podría ser alcanzado sin poner en riesgo la agricultura europea.

El ministro francés de Agricultura y Pesca, Louis Le Pensec, se pronunció en el mismo sentido en el Consejo de Ministros de Agricultura de la Comunidad, el 21 de julio de 1998. Señaló la existencia de una contradicción entre la reforma de la PAC y las negociaciones con el Mercosur y Chile. Conducidas según los términos propuestos por la Comisión, estas medidas podrían dejar a la nueva PAC vacía de contenido, aun antes de que fuese aplicada.¹²⁰⁰ El gobierno francés y algunos ministros de agricultura europeos desencadenan entonces una campaña en los medios contra una futura zona de libre comercio UE-Mercosur.¹²⁰¹ Los europeos descubren al

¹²⁰⁰ Ministerio de Agricultura y Pesca, "Intervention Mercosur-Chili", disponible en www.agriculture.gouverfr/actualite/disc220798.htm. El discurso de Le Pensec impresiona: "¿Que sucederá cuando nuestras protecciones arancelarias hubieren desaparecido? ¿Que sucederá con nuestros frágiles compromisos sobre el estudio de las organizaciones comunes de mercado cuando los productos de estos países entren exentos de aranceles en el mercado comunitario? [...] La PAC sólo puede sobrevivir si la protección con relación a nuestros competidores se mantiene". Al final agrega que "Francia continúa profundamente ligada a las relaciones de amistad entre la Unión Europea y los países de la América Latina". Los lazos de amistad entre el Norte y el Sur son de hecho muy particulares.

¹²⁰¹ En la primera página del periódico en París: "La PAC amenazada por acuerdos multilaterales" ["La PAC menacée par des accords multilatéraux"], en *Le Monde*, 22 de julio de 1998, y "Bruselas propone proyecto

mismo tiempo que el Mercosur existe y que una asociación entre Europa y el Mercosur les costaría, según un cálculo del gobierno francés, cerca de 9 millones de ECU en compensaciones para los agricultores europeos.

En el Consejo de Ministros de la Agricultura, una amplia mayoría se alió a la posición francesa.¹²⁰² Una nota fue dirigida al Consejo de Asuntos Generales. Ese documento establece los siguientes interrogantes:

- i) ¿En qué medida los productos agrícolas pueden ser excluidos de un acuerdo de esa naturaleza sin infringir las reglas de la OMC?
- ii) ¿El acuerdo traería reformas más allá de lo imaginado por la Agenda 2000? En caso afirmativo, ¿cuáles serían las consecuencias para la agricultura y para el presupuesto comunitario?
- iii) ¿En qué medida la negociación podría consistir en un prejujuicio de la posición de negociación de la Unión en el próximo ciclo de la OMC?.¹²⁰³

En realidad, el estudio de la Comisión respondía a estas cuestiones, aunque la respuesta no fuese la deseada por algunos Estados. A pesar de todo, la Comisión adoptó, el 22 de julio, dos recomendaciones favorables a la asociación con el Mercosur y Chile.¹²⁰⁴ Estas propuestas deberían constituir el contenido principal

ambiguo de libre comercio con el Mercosur. París se opone a la apertura de los mercados agrícolas” [“Bruxelles propose un projet ambigu de libre-échange avec le Mercosur. Paris s’oppose à l’ouverture des marchés agricoles”], en *Le Monde*, 24 de julio de 1998. En la primera página del periódico en Lisboa: “Grandes riesgos para los productos agrícolas comunitarios. Mayoría de los Quince contra el Mercosur [“Grandes riesgos para os produtos agrícolas comunitários. Maioría dos Quinze contra o Mercosul”], en *O Público*, 18 de julio de 1998. En la primera página del periódico en Madrid: “Los ministros de Agricultura quieren saber el impacto que tendrá el libre comercio con el Mercosur”, en *El País*, 21 de julio de 1998.

¹²⁰² Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Portugal, Grecia y Austria se opondrían firmemente al acuerdo. Italia y Finlandia tendrían una posición neutra. España, Suecia, Dinamarca y el Reino Unido tendrían una posición favorable al acuerdo, aunque hayan pedido estudios de impacto más completos. Véase UE/Mercosur/Chili, *Europe*, n.º 7268, Bruselas, 22 de julio de 1998, p. 7. Las declaraciones del austríaco Franz Fischler durante esta reunión fueron chocantes. Luego de haber afirmado que la protección de la agricultura comunitaria es un derecho inscrito en los tratados, agregó que el potencial agrícola de los países del Mercosur es considerable y “su capacidad de producción agrícola quizás sea aumentada en cualquier momento, si ellos encontraran mercados” (ibídem). Ello hace surgir una distancia sustancial de los objetivos fijados por la política comunitaria de cooperación para el desarrollo y de los principios de ayuda para el desarrollo en el ámbito de la OCDE.

¹²⁰³ Ibídem.

¹²⁰⁴ Pays d’Amérique latine, 1.4.123, *Boletín UE*, 7/8-1998.

de la reunión de los jefes de Estado y de Gobierno en la Cúpula de Río, prevista para el año siguiente.

II. La preparación de la Cúpula de Río

La Comisión Europea atribuye un contenido claro para la asociación interregional que comprende tanto el libre comercio como la cooperación en múltiples áreas (A). Sin embargo, la discusión de estas propuestas tiende al fracaso, en razón de las oposiciones entre Europa y el Mercosur en cuanto al futuro de estas negociaciones (B).

A. EL PROYECTO DE LA ASOCIACIÓN UE-MERCOSUR DE LA COMISIÓN

En relación con la asociación con el Mercosur, la Comisión invita al Consejo a conferirle un mandato para iniciar las negociaciones.¹²⁰⁵ Ella recuerda que, según el acuerdo de Madrid, las partes deben determinar la oportunidad, el momento y las condiciones de apertura de las negociaciones que conduzcan al establecimiento de la asociación interregional. La Comisión considera que llegó el momento oportuno por cuatro razones: “los agentes económicos europeos encontraron un ambiente extremadamente favorable en los países del Mercosur y piden un refuerzo de las relaciones existentes; el proceso de construcción de una zona de libre comercio de las Américas podría crear situaciones que ofrecerían el riesgo de perjudicar las actividades de los agentes económicos europeos si la CE no obtuviera acceso inmediato a esa zona comercial; la negociación de una zona de libre comercio con el Mercosur exige una apertura rápida de las negociaciones comerciales bilaterales, principalmente si se tienen en cuenta los plazos normales asociados a las negociaciones comerciales bilaterales; las exportaciones de la UE para el Mercosur son particularmente más dinámicas con relación a otras regiones del mundo”.¹²⁰⁶

¹²⁰⁵ Recommandation de décision au Conseil autorisant la Commission à négocier un accord d'association interrégional entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et le Mercosur et ses Etats parties, d'autre part, SEC (1998) 1335 final - *confidentiel*, Bruselas, 22 de julio de 1998.

¹²⁰⁶ *Ibidem*, p. 5.

Puesto que la situación es propicia para tal negociación, la reflexión se instala en segundo lugar sobre el tipo de acuerdo que conviene concluir. En este punto, la Comisión se pronuncia a favor de los acuerdos de asociación fundados en tres frentes fundamentales, tanto con el Mercosur como con Chile: un ámbito de cooperación para las cuestiones políticas y de seguridad, un proceso reforzado de cooperación en el área económica e institucional y el establecimiento de una *zona de libre comercio* de mercaderías y servicios, teniendo en cuenta, en el cumplimiento de las reglas de la OMC, la fragilidad de ciertos productos.

Las directivas de negociación presentan un proyecto de acuerdo muy ambicioso en relación con el Mercosur. Está constituido por 12 títulos así divididos:

- La naturaleza y el alcance del acuerdo (I): se trata de un acuerdo de asociación política y económica entre las partes, en el ámbito de la estrategia de refuerzo de la política europea en América Latina.
- El diálogo político (II), que comprende esta vez el diálogo interparlamentario, no previsto en el acuerdo de Madrid.
- La libre circulación de mercaderías (III), a través de la cual la Comisión no renuncia a la zona de libre comercio, muy al contrario. El objetivo del acuerdo es “el establecimiento de una zona de libre comercio entre la Comunidad y el Mercosur extendiéndose por un período que no exceda, en principio, de diez años, contados a partir de la entrada en vigor del acuerdo conforme a las reglas de la OMC y teniendo en cuenta la fragilidad de ciertos productos”.¹²⁰⁷ La propuesta de acuerdo comprende la eliminación de todos los derechos de aduana y tasas de efecto equivalente, así como la prohibición de restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente. Además, se prevén medidas de apoyo en materia de reglas de origen, procesos de análisis de conformidad y de cooperación sanitaria y fitosanitaria.
- El derecho de establecimiento y de prestación de servicio (IV), que constituye uno de los mayores intereses europeos en América Latina. El acuerdo prevé la liberalización de los sectores de servicios profesionales,

¹²⁰⁷ *Ibidem*, anexo I, p. 9.

de telecomunicaciones (en particular de la transmisión por satélite), de los servicios vinculados a las actividades ambientales (tales como el manejo de residuos y el tratamiento de aguas), de los servicios financieros (en particular la posibilidad de establecer filiales con 100% de participación europea) y de los servicios de transporte (especialmente los transportes marítimos). Propone también que las partes concedan al establecimiento de las sociedades y de los ciudadanos de sus asociados el mismo tratamiento del que se benefician sus propias sociedades y ciudadanos.

- La libertad de circulación de capitales y de pagos, la protección de la competencia y otras disposiciones económicas (V). Este título prevé la liberalización rápida de la circulación de capitales, comprometiéndose las partes a no imponer ninguna restricción a los pagos entre el Mercosur y la Comunidad. En cuanto a la competencia, propone la adopción de reglas basadas en los artículos 81, 82, 86 y 87 del TUE. Estas normas cubrirían los monopolios de Estado de carácter comercial, los acuerdos entre empresas, las concentraciones, los abusos de posición dominante, los derechos específicos y exclusivos de las empresas públicas y la ayuda del Estado. La propuesta de la Comisión concede una gran relevancia a la propiedad intelectual y reitera la importancia de las obligaciones resultantes de ciertas convenciones multilaterales cuyas partes son signatarias.¹²⁰⁸ Ella todavía obliga al Mercosur a adherir, antes de la finalización del quinto año de vigencia del acuerdo, a diez convenciones de las cuales la Comunidad ya sea parte o esté a punto de asociarse.¹²⁰⁹ Finalmente, una liberalización

¹²⁰⁸ Se trata de la Convención de París para la Protección de la Propiedad Intelectual (Acta de Estocolmo, 1967), de la Convención de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas (Acta de París, 1971) y de la Convención de Roma sobre la Protección de Artistas Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión (1961) (ibídem, p. 16).

¹²⁰⁹ Las convenciones designadas por la Comisión son las siguientes: el Tratado de Cooperación en Materia de Patentes, de 1970, modificado en 1979 y 1984; el Tratado de Budapest sobre el reconocimiento internacional del depósito de microorganismos con vistas al procesamiento de patentes (1977, modificado en 1980); el Acuerdo de Niza, relativo a la clasificación internacional de los productos y servicios para el registro de marcas (Acta de Ginebra, 1977, modificado en 1999); el Acuerdo de Madrid, relativo al registro internacional de marcas (Acta de Estocolmo, 1967, modificado en 1979); el protocolo anexo al Acuerdo de Madrid relativo al registro internacional de marcas, 1989; la Convención Internacional para la Protección de los Insumos Vegetales (UPOV, Acta de Ginebra, 1991); el Tratado sobre Derechos Autorales de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, OMPI, 1996; el Tratado sobre los Fonogramas de la OMPI, 1996; el Tratado sobre el Derecho de Marcas (Ginebra, 1994); el Acuerdo sobre los Aspectos del Derecho de la Propiedad Intelectual que atingen el Comercio (ADPIC), 1994.

recíproca y progresiva de los mercados públicos es prevista por el acuerdo.

- Entre las disposiciones comunes (VI), destacaremos dos aspectos. Inicialmente, la Comisión propone una cláusula de acceso al mercado, según la cual cada parte reconocería la necesidad de mejorar las condiciones de acceso a él por la aplicación de una zona de libre comercio eficaz. Enseguida, este título prevé la inclusión de una cláusula que autorice las prohibiciones o restricciones en materia de importación, exportación o de tránsito por motivos de moral pública, de orden público o seguridad pública, de protección de la salud y de la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, de conservación de las fuentes naturales no renovables, de protección de la propiedad industrial, intelectual y comercial, principalmente con la condición de que estas medidas no se apliquen de manera que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificado entre las partes, y estén de acuerdo con las reglas de la OMC.¹²¹⁰
- La cooperación económica (VII), ya presente en el Acuerdo de Madrid, pero concentrada esta vez en el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la tecnología, así como en la cooperación entre las empresas. Además de los sectores para los cuales una cooperación ya era prevista por el Acuerdo de Madrid, la propuesta recae sobre áreas como la pesca, la protección del consumidor y la protección de datos.
- En las otras áreas de cooperación (VIII) figura una cláusula relativa al diálogo social, igualmente ausente en el Acuerdo de Madrid, en la que la participación de actores sociales sería incentivada. Un amplio contexto es anunciado en materia de cooperación social, en el que se destacan la mejora

¹²¹⁰ Una cláusula así podría permitir la evocación del principio de la precaución, cuyo uso podría esconder las tentaciones proteccionistas o responder a una preocupación legítima de las autoridades. Sobre este tema muy controvertido, véase Guy Corcelle, “La perspective communautaire du principe de la précaution”, en *RMUE*, n.º 450, agosto de 2001, pp. 447-454; Sueli Dallari y Deisy Ventura, “O principio da precaução: dever do Estado ou protecionismo disfarçado? Reflexões sobre a saúde pública na era do livre comercio”, en *San Pablo em perspectiva*, vol. 16, n.º 2, abril-junio de 2002, pp. 53-63; Gaëlle Bossis, “La notion de sécurité alimentaire selon l’OMC: entre minoration et tolérance timide”, en *RGDIP*, 2001-2, pp. 331-354; Dominique Bourg y Jean-Louis Schlegel, *Parer aux risques de demain. Le principe de la précaution*, París, Seuil, 2001.

del sistema de protección social, la mejora de las condiciones de vida en las zonas de fuerte densidad poblacional de las regiones menos favorecidas, la promoción del papel de la mujer en el proceso de desarrollo económico, la mejora de la cobertura de las necesidades en materia de salud, la atenuación del impacto del ajuste de las estructuras económicas y sociales, el desarrollo del sector de la construcción civil y la promoción de los derechos humanos y de la democracia. La cooperación financiera y técnica incorpora, por su parte, una disposición relativa a la administración de los países del Mercosur en el ámbito de la asociación.

- Los medios utilizados son clásicos: una invitación a la BEI para que multiplique sus intervenciones en favor del Mercosur y los instrumentos de cooperación que la CE utilizó para América Latina (XI).
- El marco institucional (X) prevé la creación de un Consejo de asociación y un Comité de asociación, así como la coordinación entre estos órganos y aquellos previstos en el acuerdo de asociación con Chile.
- Entre los dispositivos finales (XI) encontramos un postulado general de coordinación de la aplicación de los acuerdos con Chile y con el Mercosur, y además de las disposiciones clásicas sobre la entrada en vigor y la duración del acuerdo se enuncian algunas disposiciones sobre materia fiscal.
- Finalmente, respecto a la estructura y organización de las negociaciones (XII), la Comisión propone la creación de un comité de negociaciones, auxiliado por un subcomité para el diálogo político y un subcomité para la cooperación. El comité estaría habilitado a instituir, fundir o disolver grupos de negociación encargados de sectores específicos.

Este nuevo abordaje de la Comisión, basado en la asociación de libre comercio con el Mercosur y con Chile, representa una solución inédita en el panorama de las relaciones exteriores de la Comunidad.¹²¹¹ Retomando el viejo eslogan de los PVD, se trata de *trade and aid*. Y esta ayuda está basada en áreas muy importantes de la estructura de estos países, tales como la mejora del tratamiento de los derechos sociales, en contra de ciertas influencias venidas del Norte.

¹²¹¹ Joël Lebullenger, "Les relations de partenariat de la CE et de ses Etats membres avec le Mercosur et le Chili", en *Le partenariat entre l'UE et les Amériques*, Rennes, Apogée, 1999, pp. 179-203, (202).

A pesar de estos objetivos claramente definidos, las negociaciones relativas a los acuerdos de asociación con el Mercosur y con Chile no prosperaron en razón de los temores de algunos Estados europeos.

B. LA POLARIZACIÓN EN CUANTO A LOS OBJETIVOS Y EL CALENDARIO DE LAS NEGOCIACIONES

Mientras Europa no consigue llegar a un acuerdo sobre el contenido y la fecha de las negociaciones (1), el Mercosur se pronuncia sin hesitaciones a favor del inicio inmediato de negociaciones generalizadas en todos los sectores (2).

1. *El embrollo europeo y el veto francés*

Las recomendaciones del 22 de julio de 1998 son adoptadas por la Comisión, pero evidentemente sin unanimidad.¹²¹² El parecer favorable de los comisarios reposa en dos series de factores. Por un lado, con la liberalización comercial ampliamente deseada desde el acuerdo del 15 diciembre de 1995, la propuesta de la Comisión constituye apenas la prolongación de las disposiciones convencionales ya vigentes. De hecho, la reacción del sector agrícola está atrasada en el proceso de aproximación que se encuentra en marcha.

Por otro lado, el estudio de la Comisión ya había indicado que las reglas de la OMC exigen que una zona de libre comercio comporte un 90% del total de los intercambios entre los socios, y conceden un plazo de diez años para alcanzarlo. Existe también un plazo adicional de cinco años para los productos sensibles. Consecuentemente, los acuerdos en cuestión no serían plenamente aplicados antes de 2020. Nótese que todos los países de la Unión, sin excepción, desarrollan actividades económicas en los territorios del Mercosur y de Chile: se trata de uno de los raros acuerdos con los terceros países en los cuales todos los Estados miembros poseen intereses. Europa perderá por lo tanto un mercado

¹²¹² Cuatro comisarios habrían votado contra la propuesta: Franz Fischler (Austria), Yves-Thibault de Silguy (Francia), Édith Cresson (Francia) y Pádraig Flynn (Irlanda), de acuerdo con UE/Mercosur/Chili, *Europe*, n.º 7268, Bruselas, 22 de julio de 1998, p. 6.

importante si no ofrece una cierta reciprocidad, aunque ella ocurra después de 2020.¹²¹³

Sin embargo, el 23 de julio de 1998, Quai D'Orsay anunció formalmente que Francia se opondría en el Consejo a las recomendaciones de la Comisión.¹²¹⁴ El gobierno francés quería evitar así un desequilibrio en provecho del Mercosur, que obtendría por medio de la asociación el acceso al mercado europeo de carne,¹²¹⁵ azúcar, frutas y hortalizas, cereales y productos de pesca. Aquélla reitera su propuesta de un acuerdo según el cual el Mercosur suprimiría todas las discriminaciones nacionales a la importación y todas las restricciones a la exportación, adoptaría los más altos patrones internacionales en materia de protección de la propiedad intelectual y todas las reglas dictadas por la Organización Mundial de Aduanas. La Unión, por su parte, ofrecería concesiones no arancelarias.¹²¹⁶

La proximidad de la Cúpula de la Unión Europea-América Latina,¹²¹⁷ prevista para junio de 1999 en Río de Janeiro, apenas aumentó el malestar entre los socios.¹²¹⁸

¹²¹³ Manuel Marín, entrevistado por Isabel Arriaga y Cunha, "UE avança para o Mercosul", en *O Público*, Lisboa, 23 julio de 1998. Marín no contraría sólo la posición francesa sino también a las organizaciones campesinas de su propio país, España, que se oponen frontalmente a un acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur. Estas organizaciones enfatizan que los agricultores comunitarios no admitirán que los pobres de los países ricos sean sacrificados en beneficio de los ricos de los países pobres ("Rechazo a un posible acuerdo con el Mercosur por temor a una avalancha de importaciones", en *El País*, 5 julio de 1999).

¹²¹⁴ "Francia defenderá en el Consejo la falta de oportunidad de la propuesta tal como fue concebida por la Comisión", UE/Mercosur/Chili, *Europe*, n.º 7270, 25 de julio de 1998, p. 5. Le Pensec afirma algunas semanas después, ante la Asamblea Nacional francesa, que "el Ministerio de Agricultura y Pesca continuará oponiéndose firmemente al proyecto que juzga inoportuno y contrario a la PAC" (Respuesta a la pregunta de Robert Lamy del 17 de agosto de 1998, en *JO*, 19 de octubre de 1998, p. 5684).

¹²¹⁵ Un estudio sobre el mercado de la carne bovina revela que el precio pagado al productor alcanzó, en agosto de 1997, un promedio de US\$ 1,46 en Europa, contra 0,91 en el Mercosur. En cuanto a los precios en minoristas, ellos son de "1,5 a 3 veces más baratos en Brasil que en un país como Francia. Los cortes de mejor calidad como el *filet mignon* y la *picaña* cuestan menos de 50 francos el kilo para el consumidor del Mercosur, mientras que oscilan entre 80 y 140 francos el kilo en Francia" (Marcel Marloie, *Libéralisme économique et démocratie: une relation complexe. Le cas du marché de la viande bovine entre l'UE et le Mercosur*, Solagral, Serie enquêtes et propositions, n.º 2, julio de 1998, p. 13).

¹²¹⁶ En esta declaración, el portavoz de Quai d'Orsay, Yves Doutriaux, consideró que "la liberalización recíproca y progresiva de los intercambios no significa una zona de libre comercio". Véase el texto integral de la declaración y de la entrevista que siguió a esta manifestación, en <www.diplomatie.fr/BASIS/epic/>. Interrogado sobre si no sería "un poco contradictorio proponer acuerdos con países cuyos recursos esenciales para la exportación son agrícolas, hacer fiestas y visitas a los países de América Latina prometiéndoles maravillas y en el día de la firma y conclusión del acuerdo de libre comercio ver a Francia decir que sus productos agrícolas perturbarán completamente nuestros mercados, Doutriaux respondió que la Comunidad había firmado acuerdos con el Mercosur y Chile, que estos acuerdos no preveían una zona de libre comercio y que por lo tanto Francia "no había dicho nunca otra cosa" (ibídem).

¹²¹⁷ En adelante llamada Cúpula de Río de Janeiro.

¹²¹⁸ Lo que no impide la continuidad del flujo de ayuda al Mercosur; véanse por ejemplo los 917.175 ECU destinados al apoyo de la Comisión Parlamentaria Conjunta y los 120.000 ECU concedidos a las acciones

El orden del día de esta Cúpula consistía en el análisis de las relaciones entre ambos continentes, pero también asuntos difíciles como el ALCA.¹²¹⁹ La situación de Francia es particularmente delicada. Según uno de sus altos responsables, “nos enfrentamos, en este caso, con un imperativo político: no podemos oponer al Mercosur y a Chile un rechazo perentorio, en razón de la Cúpula de junio de 1999, cuando Francia tomó la iniciativa junto con España, pero también por razones más profundas, relativas a la voluntad de los países latinoamericanos de evitar que la integración en curso en su continente se haga en detrimento de las relaciones con Europa. Tenemos, sin embargo, dos compromisos: el compromiso con la OMC [...] y el compromiso agrícola. Es por ello que el objetivo de junio de 1999 de la adopción de un mandato de negociaciones no nos parece realista [...] debemos imperativamente aflojar el calendario”.¹²²⁰

Entretanto, los países latinoamericanos adoptan una posición completamente contraria, lo que ilustra las diferencias existentes entre ambos bloques sobre estas cuestiones.

de formación jurídica en los procesos de integración regional, en Pays d'Amérique latine, 1.4.152, *Boletín UE*, 7/8-1999; los ECU 900.000 destinados a la Secretaría Administrativa del Mercosur en setiembre de 1998, Pays d'Amérique latine, 1.3.131, *Boletín UE*, 9-1998; y los 18,1 millones de ECU referentes a un proyecto de desarrollo rural en Paraguay, cuyo objetivo era fijar familias de campesinos sin tierra en Caaguazú, en UE/Paraguay, *Europe*, n.º 7273, Bruselas, 19 de julio de 1998.

¹²¹⁹ Parece evidente que, si el ALCA avanza según el calendario previsto, la rivalidad económica entre la Unión Europea y los Estados Unidos se tornará cada vez más palpable. A mediano plazo, la participación europea en las importaciones latinoamericanas se vería reducida. De hecho, algunos productores norteamericanos ya indican pérdidas de mercado en América Latina debidas a la ausencia de un acuerdo preferencial con los Estados Unidos y el avance de acuerdos del mismo tipo entre los latinoamericanos y otros países (IRELA, *¿Hacia una ALCA? Una perspectiva europea*, Informe INF-97/4-ALCA, del 19 de junio de 1997). Europa también constata pérdidas de mercado en el comercio global en América Latina; por un lado, por el aumento de los flujos de comercio entre los países latinoamericanos y, por otro, el aumento de las importaciones provenientes de Asia. Véase IRELA, *El comercio entre la Unión Europea y América latina: evolución reciente y problemas pendientes*, Informe INF-98/7-COM, 23 de noviembre de 1998.

¹²²⁰ Pierre Moscovici, *Audition du Ministre délégué chargé des affaires européennes par la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale*, 1.º de octubre de 1998, disponible en <www.diplomatie.fr/ BASIS/epic>. En la misma ocasión, Moscovici ataca fuertemente al vicepresidente de la Comisión: “La iniciativa del comisario Marín ilustra perfectamente algunas excentricidades actuales del funcionamiento de la Comisión, las cuales es importante remediar rápidamente: un acuerdo insuficiente de los Estados miembros antes del lanzamiento de una propuesta, una determinación política que, presionando a los Quince, crea expectativas en los terceros países, una evidente falta de coherencia con relación a los otros grandes asuntos comunitarios —yo pienso en la reforma de las políticas comunes pero también en la preparación de los desafíos en la OMC—” (ibídem). Para un debate sobre las paradojas de la política francesa respecto a Europa, véase Alistair Cole y Helen Drake, “The Europeanization of the French policy: continuity, change and adaptation”, en *Journal of European Public Policy*, 7:1, marzo de 2000, pp. 26-43.

2. *La Posición del Mercosur*

Los representantes de los países del Mercosur expresan su decepción frente a los titubeos de Europa.¹²²¹ Este bloque contaba con la posibilidad de adoptar directivas de negociación europeas como un instrumento de presión muy poderoso en las negociaciones del ALCA.¹²²² Enseguida, el Mercosur define su posición sobre la asociación con la UE. Los presidentes de los Estados de la cuenca del Plata se reunieron en Ushuaia el día en que Francia anunció su posición. En un comunicado conjunto, ellos reiteraron la importancia de una aproximación con la Unión, pero consideraron que ningún sector esencial de la economía de esos países puede ser excluido de las negociaciones de la zona de libre comercio.¹²²³

De este modo el presidente de Brasil, en aquella época Fernando Henrique Cardoso, declara que tanto la Comunidad como los Estados Unidos instalan un “sistema injusto” que frena el desarrollo de los PVD justamente en los sectores donde ellos tendrían reales oportunidades.¹²²⁴ A partir de esa fecha, el gobierno no dejaría escapar ninguna ocasión para denunciar el proteccionismo europeo: según Cardoso, Europa gastaría anualmente 160 millones de dólares para mantener una agricultura fuera de las reglas de la competencia internacional.¹²²⁵

¹²²¹ Rubens Barbosa, en esa época embajador de Brasil en el Reino Unido, se declara impresionado por la “crudeza” de los argumentos del debate y por el proteccionismo creciente de Europa, que admite claramente que un acuerdo de comercio no es deseable porque el Mercosur es más competitivo; véase “Comisión Europea preocupada con acuerdo UE-Mercosur”, en *Gazeta Mercantil*, 20 julio 1998.

¹²²² Véanse principalmente las declaraciones del embajador José Alfredo Graça Lima, responsable por las negociaciones en Itamaraty, “Para enfrentar norte-americanos na criação da ALCA, Mercosul busca acordo com a União Européia e outros”, en *Folha de São Paulo*, 19 de julio de 1998; y del embajador del Brasil junto a la Unión, Jório Dauster, “União Européia vota autorização para negociar com Mercosul”, en *Folha de São Paulo*, 19 de julio de 1998; y “Relacionamento Mercosul-União Européia”, en *Gazeta Mercantil*, 23 de julio de 1998. Jório Dauster, un actor importante de esta crisis, apostaba a la aprobación del mandato por el Consejo. Creía que el Consejo tendría en cuenta los intereses europeos en su conjunto, y no apenas los intereses de los agricultores, que no representarían más de 5% de la población europea (ibídem).

¹²²³ “Manifestaron su interés en que avancen los entendimientos con la Unión Europea, y reiteraron la necesidad del Mercosur de que las negociaciones para el establecimiento de una zona de libre comercio interregional sean comprensivas y no excluyan ningún sector de interés esencial para las economías de los Estados parte” (comunicado conjunto de los presidentes de los Estados parte del Mercosur, Acta de la XIV.^a reunión ordinaria del CMC, Ushuaia, 23-24 de julio de 1998, en *BILA*, n.º 22, enero-julio de 1998.

¹²²⁴ “Mercosul quer comercio livre”, en *Diário de Notícias*, Lisboa, 27 de julio de 1998. Véase también “Uma decisão política para o Mercosul”, en *Público*, Lisboa, 27 julio 1998.

¹²²⁵ Véase, por ejemplo, UE/Mercosur, *Europe*, Río de Janeiro, 24 de febrero de 1999.

En nombre del Mercosur, el embajador de Brasil ante la Unión, Jório Dauster, reafirmó que la agricultura es un tema importantísimo en las negociaciones con la Unión.¹²²⁶ Se trata justamente de un área en que los PVD pueden ser competitivos. El representante brasilero recordó una vez más, que el Mercosur también tiene sectores frágiles, tales como el automotor, los servicios y la informática. Afirmó también que este proceso se extenderá por un período de cerca de veinte años, ya que la liberalización se completará al final de una transición de diez años, seguida de una exención de cinco años para los productos sensibles. Si la liberalización comienza en el 2005, sólo acabará en el 2020. Y agregó: “Cuando hablamos de proteccionismo agrícola, no hago distinción entre la Unión Europea y los Estados Unidos, que tienen la misma filosofía”.¹²²⁷ De este modo, lo que el Mercosur espera de un acuerdo interregional es, antes que nada, mayor reciprocidad en la apertura económica y la disminución de la actual asimetría en las relaciones comerciales.¹²²⁸

En la *XII Reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río*, en setiembre de 1998 en Panamá, los altos responsables declararon que la Cúpula de Río de Janeiro sería la ocasión para hacer avanzar una nueva asociación privilegiada, con beneficios mutuos, a fin de dar impulso decisivo a las negociaciones comerciales en curso, al acceso a los mercados y a las inversiones.¹²²⁹

Algunas semanas más tarde, en la *VII Cúpula de la Conferencia Iberoamericana*, en la ciudad de Oporto, los jefes de Estado y de Gobierno preconizaron el fortalecimiento de los procesos de negociación entre las regiones, lo que permitiría la conclusión de “acuerdos concretos” en las múltiples áreas de las relaciones interregionales.¹²³⁰ En una declaración específicamente dedicada a la Cúpula de Río de Janeiro, los países iberoamericanos manifestaron su esperanza de que esa reunión trajera resultados satisfactorios a corto plazo.¹²³¹

¹²²⁶ UE/Mercosur, *Europe*, n.º 7271, 27-28 julio de 1998, p. 6.

¹²²⁷ *Ibidem*, p. 7.

¹²²⁸ IRELA, *Preparando la asociación UE-Mercosur: Beneficios y obstáculos*, Informe INF-98/4-MER, 20 de julio de 1998, p. 7. De hecho, la persistencia de un déficit comercial creciente en relación con la UE desde 1993 inquieta a los responsables latinoamericanos y sólo puede, aparentemente, ser resuelto con la mejora del acceso a los mercados europeos, en particular el mercado agrícola.

¹²²⁹ Declaración de Panamá, 4-5 de setiembre de 1998 (*BILA*, n.º 23, agosto-diciembre de 1998, p. 174).

¹²³⁰ “[...] preconizamos una dinamización de los procesos de negociación entre ambas regiones que conduzca a acuerdos concretos [...]” (Declaración de Oporto, 17-18 de octubre 1998, en *BILA*, n.º 23, p. 179).

¹²³¹ Declaración sobre la reunión de los jefes de Estado y de gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea (*ibidem*, p. 184).

El Mercosur, en particular, aprueba, en el ámbito del Grupo Mercado Común, un documento en el que define su posición acerca de las negociaciones con la Unión.¹²³² Primero, espera que sea tomada una decisión formal de lanzamiento de las negociaciones de la asociación. Enseguida, adopta cuatro directivas de negociación.

- Las negociaciones, sin excluir ningún sector, deben comenzar inmediatamente y según el principio de la indivisibilidad del compromiso —*single undertaking*—, es decir, que ninguna cláusula sea aplicable hasta que todas las cláusulas sean acordadas. El Mercosur toma también, legítimamente, precauciones para evitar abrir inmediatamente sus mercados más importantes, como el de los servicios, y ser obligado a esperar quince años hasta la apertura de los mercados agrícolas por parte de Europa.
- Las negociaciones deben tener en cuenta la evolución de los próximos ciclos de negociaciones de la OMC, así como otras negociaciones comerciales en curso entre los socios y terceros países.
- Un calendario provisorio debe ser establecido para que las negociaciones sean concluidas a más tardar en el 2005, y revisiones periódicas son siempre posibles en función de las circunstancias.
- La primera reunión del Consejo de Cooperación, ampliado por el Acuerdo de Madrid, debe ser convocada durante el segundo semestre de 1999, a fin de dar inicio a las negociaciones.

Algunos días después, los presidentes de los Estados miembros del Mercosur lanzan un comunicado conjunto, en el cual manifiestan su convicción en cuanto a la oportunidad de iniciar las negociaciones de la asociación de la Cúpula de Río de Janeiro.¹²³³ Ellos reiteran que la agricultura constituye una parte esencial de sus economías y del comercio internacional de los Estados miembros y por consiguiente

¹²³² Posición del Mercosur en relación con las negociaciones con la Unión Europea para el establecimiento de una asociación interregional política y económica, anexo V del proceso verbal y la XXXIV^{ème} Réunion extraordinaire du Groupe Marché Commun, 8-10 de junio de 1999, en *BILA*, n.º 24, enero-junio de 1999, p. 91.

¹²³³ Comunicado conjunto de los presidentes de los Estados parte del Mercosur, Asunción, 15 de junio de 1999, en *BILA*, n.º 24, pp. 5-6.

las negociaciones deben comprender la liberalización recíproca de la totalidad del comercio, sin ninguna exclusión *a priori* de sectores o productos.¹²³⁴ Los presidentes agregan que las negociaciones deben comenzar en breve y terminar antes del 2005. Sin embargo, esta declaración subraya igualmente la importancia de las negociaciones del ALCA, de la aproximación entre el Mercosur y los países andinos, así como de las relaciones con Australia y Nueva Zelanda.

Desde esta perspectiva, las negociaciones con Europa se colocan en el ámbito de una estrategia global de las relaciones exteriores del Mercosur. Un fracaso de la liberalización de los intercambios con Europa podría significar una nueva orientación para los Estados Unidos, que insiste en la ampliación del NAFTA para el conjunto del continente americano —con excepción de Cuba— a través del ALCA. El Mercosur, particularmente Brasil, es consciente de los riesgos que esta propuesta ofrece a las economías del Sur. Una resistencia a los Estados Unidos fue esbozada en la Cúpula de las Américas de Santiago de Chile. Ella se debe menos a una cohesión latinoamericana que a la fragilidad de la posición estadounidense —en particular el rechazo del Senado a conceder el *fast track* al Poder Ejecutivo.

El hecho de que el Mercosur haya llegado a una posición común en cuanto a las negociaciones con la Unión no es despreciable. Los principales socios, Argentina y Brasil, están en plena recesión económica. Brasil, en particular, acaba de sobrevivir a una grave crisis financiera que provocó una devaluación brutal de la moneda nacional.¹²³⁵ El año 1999 fue particularmente delicado para la integración de la cuenca del Plata, con sucesivas oposiciones públicas entre Argentina y Brasil.¹²³⁶

¹²³⁴ Para un estudio sobre los aranceles europeos relativos a los productos agrícolas del Mercosur, véase Roberto Rodrigues y Mauro de Rezende Lopes, “As negociações do Brasil e o Mercosul com a UE”, en *Política Externa*, vol. 7, n.º 4, marzo-abril 1999, pp. 58-66.

¹²³⁵ Esta crisis tuvo una gran repercusión en los medios de comunicación europeos. Véanse principalmente “Brazil rocks the Mercosur boat”, en *The Economist*, 13 de febrero de 1999; Jean-Jacques Sevilla, “Diagnostic réservé sur la convalescence de l'économie brésilienne”, en *Le Monde*, 29 de junio de 1999.

¹²³⁶ El conflicto entre la Argentina y Brasil, consecuencia directa de la desvalorización de la moneda brasilera, fue también objeto de una larga cobertura mediática en Europa. Véanse principalmente Georges Couffignal, “L'Amérique latine sera-t-elle dollarisée?”, en *Le Monde*, 19 de febrero de 1999; Jean-Jacques Sevilla, “Heurs et malheurs du Mercosur”, en *Le Monde*, 24 abril 1999; “Le Brésil dénonce les mesures protectionnistes adoptées par l'Argentine”, en *Le Monde*, 28 de julio de 1999; “Cuidado con Mercosur”, editorial, en *El País*, 28 de julio de 1999; “Argentina y Brasil se reunirán el 4 de agosto para salvar el Mercosur”, en *El País*, 29 de julio de 1999; Eric Nepomuceno, “Menem y Cardoso pactan una tregua en Mercosur” y Felipe González, “Mercosur es la solución, no el problema”, en *El País*, 2 de agosto de 1999; Eric Nepomuceno, “Mercosur se juega un negocio de 20.000 millones de dólares”, en *El País*, 15 de agosto de 1999; Ángel Jozami, “Mercosur intenta sobrevivir al combate Brasil-Argentina”, en *El País*, 16 de agosto de 1999.

Por primera vez, el sistema autónomo de solución de controversias debió ser accionado. Europa no ignora esta situación, percibida más como un riesgo de debilitamiento —y, por lo tanto, de pérdida de importancia del bloque en el contexto de América Latina— que de ruptura entre las partes.¹²³⁷

En vísperas de la Cúpula de Río, nada fue decidido aún, y Europa suscita desconfianza en los países del Sur.

§ 2.º La Cúpula de Río: ¿mucho ruido para nada?

La Comisión Europea está consciente de la dimensión titánica de la iniciativa franco-española: relanzar las relaciones interregionales en la presencia de 48 jefes de Estado y de Gobierno en Río de Janeiro. Siendo significativas las expectativas, la Comisión se lanza en la lucha por la obtención de un mandato de negociación de una asociación UE-Mercosur (I), pero no consigue conceder a la Cúpula de Río la importancia histórica con la cual soñaba (II).

I. La Comisión en busca de un mandato

Con la Cúpula de Río de Janeiro fijada para los días 28 y 29 de junio de 1999, la Unión intenta tomar una decisión que pueda ser anunciada en ese gran evento y satisfacer aunque sea parcialmente las expectativas latinoamericanas. Desde

¹²³⁷ “[...] the risk facing Mercosur is not one of rupture but of irrelevance” (“Mercosur’s malaise”, en *The Economist*, 24 de abril de 1999). El periódico inglés retoma el espíritu de la frase del embajador de Brasil en la Argentina, Sebastião do Rego Barros, según quien, en un mundo de gigantes, “[...] o nos unimos a nuestros vecinos, o estaremos condenados a la irrelevancia” (“Mercosul, crônica de uma morte ressuscitada”, en *Gazeta Mercantil*, 21 de abril de 1999). Afirmó que “es ilusorio o ingenuo creer que existen alternativas a la integración regional profunda” (“Quem não gosta de tango...”, en *Folha de São Paulo*, 30 de noviembre de 1999). Así, Brasil se esfuerza para minimizar la crisis ante la opinión pública. Véase también Luiz Felipe Lampreia, en la época ministro brasileño de Relaciones Exteriores, “Mercosul: o mundo não acabou”, en *Folha de São Paulo*, 15 de agosto de 1999. En el mismo sentido, Jorge Hugo Herrera Vegas, entonces embajador de la Argentina en Brasil, señaló que la Argentina y Brasil sufren de serios problemas macroeconómicos, tales como falta de ahorro interno, déficit permanentes de las cuentas públicas y niveles tímidos de productividad. Así, la capacidad de exportación insuficiente resultante de esta situación sería el verdadero talón de Aquiles del Mercosur. Él concluye defendiendo la idea según la cual la armonización de las políticas macroeconómicas sería la solución para consolidar el Mercosur (“Apenas um mal momento”, en *Folha de São Paulo*, 30 de setiembre de 1999). Sobre la repercusión de la crisis en los países del Mercosur, véanse principalmente Celso Pinto, “Como relançar o Mercosul”, en *Folha de São Paulo*, 19 de octubre de 1999; “Embaixador teme que o Mercosul acabe”, en *Folha de São Paulo*, 16 de noviembre de 1999.

el punto de vista político, evitar el fracaso de la Cúpula es un interés prioritario para Europa. Por ello, la Comisión lanza una comunicación que invita a la reflexión sobre el futuro de las relaciones con América Latina.¹²³⁸ En este documento, la Comisión advierte a las instituciones europeas sobre un aspecto muy importante de la asociación interregional: debe tratarse de una respuesta acorde con las consecuencias negativas del proceso de globalización.

De este modo, “es indispensable evitar que, a falta de una capacidad de respuesta adecuada, las evoluciones resultantes de la globalización sólo se traduzcan en el agravamiento o el surgimiento de asimetrías aún más graves que en el pasado más o menos reciente, sea que se trate de sociedades, espacios regionales o subregionales”.¹²³⁹ En este sentido, una de las medidas a ser tomadas por la Unión debe ser “un proceso gradual y ordenado de la liberalización económica y de la lucha constante contra el proteccionismo; la maximización de los efectos positivos de la globalización requiere políticas y reglas adecuadas principalmente en las áreas de la competencia y del mercado financiero; un refuerzo de la arquitectura financiera internacional, dotada de mecanismos de supervisión y de reglamentación propios para superar crisis y evitar movimientos erráticos del capital financiero”.¹²⁴⁰

Europa parece, por lo tanto, darse cuenta del papel que ejerció en favor de la adopción de los imperativos sociales, humanos y culturales en la formulación de la política internacional de los países desarrollados. Tratándose del Mercosur y Chile, la Comisión renueva su propuesta de “concluir un esquema relacional extremadamente ambicioso y avanzado”.¹²⁴¹ Así, la comunicación advierte sobre la necesidad de aprovechar plenamente la oportunidad ofrecida por la Cúpula de Río, a fin de valorizar la especificidad de la aproximación europea hacia el subcontinente latinoamericano y de definir las líneas de acción con los socios sobre los tres grandes ejes de esas relaciones: el aspecto político y estratégico, el económico y comercial y finalmente, la cooperación.

¹²³⁸ Communication au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social sur un nouveau partenariat UE/Amérique latine à l'aube du XXI^{ème} siècle, COM (1999) 105 final, Bruselas, 9 de marzo de 1999.

¹²³⁹ *Ibidem*, p. 6.

¹²⁴⁰ *Ibidem*, p. 7.

¹²⁴¹ *Ibidem*, p. 9.

A pesar de los esfuerzos de la Comisión, un mes antes de la Cúpula de Río, Europa continúa vacilante. El comisario Manuel Marín garantiza que la PAC no se verá verdaderamente afectada por una eventual asociación; la Unión podría protegerse actuando en la negociación con subcategorías de productos, cantidades y largos períodos de transición. Sin embargo, los altos responsables europeos tienden a creer que, una vez iniciada la negociación, el progreso de la liberalización en el sector agrícola se tornará inevitable, ya que la posición de los países del Mercosur es bien clara: la inclusión del sector agrícola en el orden del día es condición *sine qua non* para alcanzar un acuerdo.

En el Consejo de la Unión Europea, las divergencias se concentran en torno al objetivo de los acuerdos y en el calendario a seguir.¹²⁴² Por un lado, Francia, Irlanda y el Reino Unido rechazan la expresión *libre comercio* y prefieren hablar de “posibilidad de libre comercio”. Francia propone iniciar las discusiones el 1 de julio de 2003, una vez finalizadas las negociaciones del nuevo ciclo de la OMC.¹²⁴³ Por otro lado, España y Portugal afirman que la adopción de una fórmula que no sea la de libre comercio reduciría el impacto político del acuerdo, y desean iniciar rápidamente las negociaciones.

La presidencia alemana realiza todos los esfuerzos para alcanzar un compromiso evitando llegar con las manos vacías a la Cúpula de Río.¹²⁴⁴ Propone el inicio inmediato de las negociaciones sobre barreras no arancelarias, postergando las negociaciones sobre barreras arancelarias para diciembre de 2000.¹²⁴⁵ Pero el

¹²⁴² Según UE/Mercosur, *Europe*, Bruselas, 27 de mayo de 1999.

¹²⁴³ La posición de Francia es perfectamente descrita en las conclusiones de la Delegación para la UE en la Asamblea Nacional. La Delegación, aún favorable a la adopción de un mandato, solicita que éste prevea: “Que las negociaciones se vuelquen sin demora sobre los aspectos no arancelarios a fin de alcanzar una eliminación de los obstáculos técnicos en los intercambios; que las negociaciones sobre los aspectos arancelarios sean, por otro lado, iniciadas en una fecha que permita tener en cuenta el desarrollo de las próximas negociaciones de la OMC, sabiendo que estas negociaciones arancelarias no tienen vocación de concluir antes del término del nuevo ciclo de la OMC; que estas negociaciones se concluyan por un acuerdo acompañado de períodos de transición que tenga en cuenta la vulnerabilidad de algunos sectores de una y otra parte; solicita que la Comisión Europea establezca un informe anual de evaluación del impacto de los acuerdos de libre comercio concluido con terceros países; pide que el Consejo vele para que los acuerdos de libre comercio negociados por la Comisión sean coordinados entre sí y compatibles con las políticas comunes de la Unión; que esta evaluación tenga en cuenta la negociación multilateral que tendrá lugar en el ámbito de la OMC” (Union européenne et Mercosur: mariage ou union libre?, reporte informativo n.º 1721, 17 de junio de 1999, pp. 85-86).

¹²⁴⁴ Desde el punto de vista histórico podemos afirmar que Alemania, Italia y España componen un grupo que sirve de apoyo a los intereses de la Argentina y de Brasil en relación con la Unión Europea (Christian Lohbauer, *Brasil-Alemanha*, o. cit., p. 166).

¹²⁴⁵ UE/Mercosur, *Europe*, Bruselas, 31 de mayo de 1999. El compromiso propuesto por la presidencia alemana fue apoyado por España, Portugal y Suecia (con la condición de que el objetivo de la zona de libre comercio fuese claramente indicado), así como también por Italia.

Consejo de la Unión, incapaz de alcanzar un acuerdo sobre el asunto, transfirió para el Consejo Europeo de Colonia la responsabilidad de adoptar una decisión sobre el proyecto de asociación con Chile y el Mercosur.¹²⁴⁶

En la Cúpula de Colonia, una primera fórmula fue elaborada e inclusive divulgada por los medios. Según esta fórmula, el Consejo concedía a la Comisión un mandato para establecer “como máximo hasta diciembre de 2000, negociaciones sobre el conjunto de las cuestiones a ser tratadas”. El Consejo de Asuntos Generales del 21 de junio se obligó a adoptar formalmente un mandato de negociación.¹²⁴⁷ Los gobiernos de los países del Mercosur acogieron esta decisión con entusiasmo. Sin embargo, en ocasión de la divulgación de la versión final de las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia, toda referencia al inicio de negociaciones con el Mercosur y Chile fue descartada.^{1248 1249}

¹²⁴⁶ UE/Mercosur, *Europe*, n.º 7476, Bruselas, 1.º de junio de 1999.

¹²⁴⁷ UE/Mercosur/Chili, *Europe*, n.º 7479, Bruselas, 4 de junio de 1996.

¹²⁴⁸ “El misterio del Mercosur. Todos los observadores en Colonia consideraban como aceptadas las pocas frases del proyecto de ‘conclusiones’ relativas a la apertura de las negociaciones comerciales con el Mercosur y Chile [...] Pero por la noche, cuando el texto final fue finalmente divulgado, estas frases habían desaparecido, prueba de que algunos jefes de gobierno se quedaron perplejos con la posibilidad de negociar un acuerdo de libre comercio” (Ferdinando Riccardi, “Un sommet apparemment sans surprises”, Au-delà de l’information, *Europe*, n.º 7480, 6 de junio de 1999, ed. especial). El gobierno español declara públicamente que fue el presidente Jacques Chirac quien opuso su veto al texto de las conclusiones de la Cúpula de Colonia, UE/Mercosur, *Europe*, n.º 7481, Río de Janeiro, 7-8 junio 1999. El ministro francés de las Relaciones Exteriores, Hubert Vedrine, criticó la “campana abusiva” de la cual Francia fue víctima en este caso —de hecho, particularmente en España, donde se afirmó que “el presidente francés dinamitó la negociación con el Mercosur” [“El presidente francés dinamitó la negociación con Mercosur en la cumbre de la UE”, en *El País*, 6 junio 1999]— y solicitó a los españoles que acabaran con la dramatización de un debate que él consideraba normal y legítimo (entrevista concedida a en *El País*, 27 de junio de 1999). En realidad, aun en Francia la posición de París fue calificada de “insostenible”: “Su oposición radical, dictada por los intereses corporativos y a corto plazo de su agricultura, amenazaba transformar la reunión de Río en un fracaso mayor, cuya responsabilidad le sería imputada”, sólo siendo posible un acuerdo “gracias a la insistencia y habilidad de España” (Alain Abellard, “Le Mercosur attend de l’Europe une ouverture plus large de ses marchés”, en *Le Monde*, 28 de junio de 1999).

¹²⁴⁹ Desde el inicio de las negociaciones internas en Europa, la posición francesa fue muy criticada en los países del Mercosur, en particular en Brasil. Sobre el Consejo de Colonia, Luiz Felipe Lampreia declaró que se trataba de una “sorpresa aterradora”, agregando que un fracaso así sólo podría ser visto como un desinterés de Europa por sus relaciones con el Mercosur (“Francia veta negociação com Mercosul”, en *Folha de São Paulo*, 5 de junio de 1999). Fue en este momento que el embajador Peter Scher, encargado de las negociaciones agrícolas en el gobierno de los Estados Unidos, hizo una visita a los países del Mercosur. Según la prensa, él expresó su alegría al saber del veto francés (“EUA vêem chance de avançar mais na ALCA”, en *Folha de São Paulo*, 5 de junio de 1999). Algunos días después, Scher escribió en un periódico especializado brasileiro: “Esperamos que en conjunto con países como Brasil podamos finalmente eliminar prácticas injustas en Europa, que nos obligan a usar estos subsidios” (“Brasil e EUA: trabalhar pela agricultura”, en *Gazeta Mercantil*, 7 de junio de 1999). Marcos Jank escribió que el proteccionismo europeo persistente ilustra muy bien la lógica cruel de la globalización, practicada apenas en los bellos discursos destinados a los ingenuos (“As inconsistências do protecionismo agrícola europeu”, en *O Estado de São Paulo*, 30 de junio de 1999). Véanse también “Atraso na integração Mercosul-UE”, en *O Estado de São Paulo*, 24 abril 1999; “Resistência francesa dificulta união com Mercosul”, en *Gazeta*

Fue necesario esperar hasta el Consejo de Luxemburgo del 21 de junio de 1999, y gracias a una negociación bilateral entre España y Francia, para que Europa llegase a un acuerdo sobre el mandato a ser concedido a la Comisión. Según este compromiso, las negociaciones sobre reducciones arancelarias y los servicios serían iniciadas el 1 de julio de 2001 y en principio sólo serían concluidas después de las negociaciones del ciclo de la OMC, aunque tendrían en cuenta el calendario del ALCA. Pero por otro lado, las negociaciones no arancelarias podrían iniciarse inmediatamente.¹²⁵⁰ Además, las disposiciones relativas a la PAC serían los elementos esenciales del mandato de negociación.¹²⁵¹ Por fin, el objetivo del acuerdo sería una “liberalización recíproca y progresiva del conjunto de intercambios de bienes y servicios, en la perspectiva de instituir el libre comercio”,¹²⁵² dado que la expresión *zona* de libre comercio fue descartada.

II. Los elementos de un éxito simbólico

De este modo, en la apertura de la Cúpula de Río, los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión, del Mercosur y de Chile publicaron un comunicado conjunto en el cual se comprometían a lanzar formalmente las negociaciones de la liberalización comercial en noviembre de 1999,¹²⁵³ orientadas éstas por el principio del

Mercantil, 2-3 de junio de 1999; “Divergências prejudicam encontro de presidentes” y “A Europa e o destino do Mercosul”, en *Gazeta Mercantil*, 7 de junio de 1999; “Mercosul tenta contornar veto francês”, en *Folha de São Paulo*, 19 de junio de 1999; “O Mercosul e o protecionismo na Europa”, en *O Estado de São Paulo*, 19 de junio de 1999; “Negociação com a UE ainda sem data”, *Gazeta Mercantil*, 18-20 de junio de 1999; “UE se fecha ao Mercosul” y “França retarda a área de livre comercio”, en *Jornal do Comércio*, Porto Alegre, 29 de junio de 1999; Carlos Helbling, “Si no es la UE, será el ALCA”, en *La Nación*, 28 de junio de 1999; Roberto Lavagna, “Agricultura, un debate pendiente”, en *La Nación*, 29 junio 1999.

¹²⁵⁰ UE/Mercosur, *Europe*, n.º 7494, Bruselas, 24 de junio de 1999.

¹²⁵¹ Esta disposición puede constituir un gran obstáculo interregional. Una pericia solicitada por Costa Rica al Banco Mundial indica que las pérdidas de ingresos de los países latinoamericanos ocasionadas por la PAC son estimadas en 3,4 billones de dólares por año en razón de las exportaciones no realizadas, UE/Amérique latine, *Europe*, n.º 7501, San José, 5 julio 1999.

¹²⁵² UE/Amérique latine, *Europe*, n.º 7491, Luxemburgo, 21 de junio de 1999.

¹²⁵³ “Al lanzar estas dos negociaciones, los jefes de Estado y de gobierno decidieron que las reuniones del Consejo de cooperación instituido por el acuerdo marco de cooperación entre el Mercosur y la Unión Europea y del Consejo conjunto instituido por el acuerdo marco de cooperación entre Chile y la Unión Europea [en realidad, estos acuerdos fueron concluidos por la Comunidad Europea] tendrían lugar en noviembre de 1999. En ocasión de estas reuniones, las propuestas deberían ser formuladas en relación con la definición de la estructura, de la metodología y del calendario de las negociaciones” (Communiqué conjoint du Río de Janeiro, 28 de junio de 1999, doc. 9410/99 (presse 207), disponible en <ue.eu.int/Newsroom>, ítem 7).

“compromiso único” —o cláusula de *single undertaking*—,¹²⁵⁴ aunque las partes traten de aspectos arancelarios y no arancelarios en momentos diferentes.¹²⁵⁵

¿Qué balance se puede hacer de esta primera cúpula de la Unión Europea y América Latina, que reunió a 48 jefes de Estado y de Gobierno en Río? En primer lugar, conviene señalar que este encuentro no marcará los espíritus “por las victorias concretas ni por el lirismo de la prosa de los comunicados conjuntos”, ella “no entrará en la historia como un momento decisivo de convergencia transatlántica en materia comercial, financiera y política”, pero constituye el símbolo del deseo de los países latinoamericanos de construir una alianza con Europa, así como de las dificultades y obstáculos que esa voluntad debe enfrentar.¹²⁵⁶

Detrás de la cortina de humo de maniobras diplomáticas y disputas a través de los medios, y considerando el alcance relativo del mandato de negociación obtenido por la Comisión, tres facetas de esta cúpula deben ser resaltadas. Primero, el malestar chileno en razón del caso Pinochet, que marcó las relaciones entre Europa y Chile durante ese período (A); enseguida, la actitud del presidente Cardoso, personaje clave en la Cúpula de Río (B); finalmente, el esbozo de la globalización de los movimientos sociales, por medio de una segunda cúpula organizada en Río (C).

¹²⁵⁴ Lo que corresponde a una exigencia de los países del Mercosur: “[los jefes de Estado y de gobierno] están convencidos en lanzar negociaciones entre el Mercosur y Chile, por un lado, y con la Unión Europea, por otro, objetivando permitir una liberalización progresiva y recíproca de los intercambios bilaterales, sin excluir ningún sector y respetando las reglas de la OMC. Se acordó que los resultados de las negociaciones entre Chile y la Unión Europea deberían dar lugar a un compromiso único *que las partes ejecutarían de manera indivisible*” [sin cursiva en el original] (ibídem, ítem 6).

¹²⁵⁵ Francia pretendió transcribir *ipsis litteris* en este comunicado conjunto el texto del mandato concedido por el Consejo a la Comisión. Los países del Mercosur se opusieron, considerando que se trataba de un documento interno de la Unión (UE/Amérique latine, *Europe*, n.º 7496, 28-29 de junio de 1999). Así, el texto de este comunicado es superficial, pero por lo menos evita la molestia, para los gobiernos de los países del Mercosur, de presentar a sus ciudadanos, después de una gran espera, condiciones restrictivas de negociación, de las cuales se extrae que Europa se limitará a ceder al Mercosur sólo aquello que cederá en la OMC, salvo que las negociaciones del ALCA avancen y amenacen sus partes de mercado en el subcontinente.

¹²⁵⁶ Jorge Castañeda, “Tras la cumbre de Río”, en *El País*, 7 de julio de 1999. El autor agrega que los europeos parecen haber abandonado la lucha ideológica con los Estados Unidos. En vez de preconizar sus propios valores y modelos, los europeos parecen resignados ante la superioridad norteamericana. Sin embargo, Europa tendría un “producto” excelente —sociedades más humanas, más solidarias, protegidas y reglamentadas—, pero ella no dispone de “selva” para venderlo (ibídem). El comisario Manuel Marín es más resignado: las cúpulas de jefes de Estado no sirven para resolver problemas concretos, sino que son apenas espacios de encuentro y discusión (entrevista concedida a *El País*, 23 de junio de 1999).

A. LA ESFINGE CHILENA

No cabe duda de que una eventual zona de libre comercio con Chile presentaría menos problemas para la Unión Europea que una asociación con el Mercosur. De hecho, a semejanza del Mercosur, los mayores obstáculos para el libre comercio entre la UE y Chile estarían en el sector agrícola. Sin embargo, el número de productos afectados es menos importante, ya que el 75% del total de las exportaciones chilenas entra sin derechos de aduana o con tasas muy bajas en el mercado europeo, en un promedio de 3,4%. Según el gobierno chileno, los productos agrícolas considerados sensibles —frutas, vinos, pescados, alimentos frescos y en conserva, tasados a un 85% en Europa— representan apenas el 7% de las exportaciones para la Unión, la mitad con relación al Mercosur y menos del 10% exigido por la OMC.¹²⁵⁷

Las negociaciones con Chile fueron por lo tanto absorbidas por el *embrollo* con el Mercosur: considerando que Chile es un país vinculado al Mercosur por un acuerdo de asociación, Europa no podría evidentemente rechazar un mandato al Mercosur y conceder otro a Chile. En realidad, siempre fue una preocupación para la Unión mantener negociaciones con el Mercosur y Chile de modo coordinado, teniendo en cuenta la futura adhesión de ese país al bloque.¹²⁵⁸ Es evidente que este *ménage à trois* causó perjuicios a Chile,¹²⁵⁹ que llegó a esbozar un pedido de negociación independiente con Europa, afirmando que algunos de sus productos son competidores con los provenientes del Mercosur en el mercado europeo.

De cualquier forma, las relaciones entre Europa y Chile vivían, en el momento de la Cúpula de Río, una crisis de otra naturaleza que colocó en segundo plano el debate relativo al acuerdo de asociación. En cumplimiento de un fallo internacional dictado por el juez español Baltasar Garzón,¹²⁶⁰ el antiguo dictador chileno Augusto Pinochet fue detenido, el 16 de octubre de 1998, en Londres, donde se encontraba para someterse a una intervención quirúrgica. España solicitó la extradición de

¹²⁵⁷ IRELA, “Chile y la Unión Europea: perspectivas de asociación”, *Informe de IRELA*, INF-99/1-CHI, 18 de enero de 1999.

¹²⁵⁸ Lo que, según el embajador brasilero Marcos de Azambuja, sería hasta un imperativo estético, con relación al mapa de América del Sur.

¹²⁵⁹ La expresión fue utilizada en el documento del IRELA INF-99/1 CHI, o. cit., p. 5.

¹²⁶⁰ La integridad del texto de acusación se encuentra en *Le Monde*, 21 de octubre de 1998.

Pinochet para juzgarlo en territorio español, en particular por la desaparición y muerte de ciudadanos españoles residentes en Chile en la época del régimen militar. Se produjo entonces una crisis que transformó el caso Pinochet en una “piedra de toque de las relaciones euro-latinoamericanas”.¹²⁶¹

A pesar de la casi unanimidad de la prensa sudamericana en favor de la prisión de Pinochet, los gobiernos de estas jóvenes democracias se oponían a los procedimientos de la justicia española y del gobierno británico. El caso fue visto como un atentado al principio de soberanía pero, en realidad, los dirigentes democráticos latinoamericanos se sintieron incómodos con la posibilidad de que Pinochet fuera juzgado en un tribunal extranjero, lo que podría constituir un golpe fatal a los pasados acuerdos con los militares, en el momento de la transferencia del poder. Las diferentes *leyes del perdón* que amnistiaron a todos aquellos que cometieron crímenes de sangre a lo largo de las múltiples dictaduras podrían ser cuestionadas y, consecuentemente, tornar aún más frágiles estas democracias bajo vigilancia militar.¹²⁶²

El presidente chileno, Eduardo Frei, señaló que su país “no juzga ningún proceso de retorno a la democracia de otro Estado y no permite que juzguen el suyo”.¹²⁶³ Por su parte, el presidente argentino, Carlos Menem, indagó “cuántos colaboradores de Franco fueron juzgados en España por la violación de los derechos humanos”,¹²⁶⁴ poniendo en evidencia la conducta diferenciada, según las circunstancias, de los dirigentes europeos. En la misma ocasión, el presidente uruguayo, Julio Sanguinetti, cuestionó el hecho de que los responsables políticos europeos reciban con deferencia a dirigentes africanos responsables de sistemáticas violaciones a los derechos humanos cometidas recientemente en ese continente.

El presidente brasilero, autoexiliado durante la dictadura militar, se posiciona del lado de los que protestan, señalando que no se puede confundir la lucha justa

¹²⁶¹ Informe del IRELA, *El caso Pinochet: ¿piedra de toque de las relaciones europeo-latinoamericanas?*, Madrid, 14 de diciembre de 1998, p. 10. Véanse también Christian Dominicé, “Quelques observations sur l’immunité de juridiction pénale de l’ancien chef d’État”, en *RGDIP*, abril-junio de 1999, n.º 2, pp. 297-308; Michel Cosnard, “Quelques observations sur les décisions de la Chambre des Lords du 25 novembre 1998 et du 24 mars 1999 dans l’affaire Pinochet”, *ibídem*, pp. 309-328 y Santiago Villalpando, “L’affaire Pinochet: l’apport du droit international de la décision de la Chambre des Lords”, en *RGDIP*, abril-junio de 2000, n.º 2, pp. 393-427.

¹²⁶² Ricardo Seitenfus, “Pinochet, ame-o ou julgue-o”, en *Folha de São Paulo*, 23 octubre. 1998, pp. 1-3.

¹²⁶³ *Gazeta Mercantil*, San Pablo, 11 de diciembre. 1998, p. A-16.

¹²⁶⁴ *Ibidem*.

contra los que practican crímenes contra los derechos humanos y gestos arbitrarios para el castigo de esos crímenes.¹²⁶⁵

Así, durante la Cúpula de Río, las autoridades chilenas privilegiaron la lucha en favor de la liberación de Pinochet. En vísperas de la Cúpula, un encuentro reunió a los ministros de Relaciones Exteriores chileno, británico y español. Chile solicitó al gobierno español enviar el caso a la Corte Internacional de Justicia o someterlo a un tribunal *ad hoc*.¹²⁶⁶ El primer día de la cúpula, el presidente Eduardo Frei se reunió con el presidente José María Aznar, quien rechazó la propuesta de arbitraje, dejando al gobierno inglés la decisión relativa al pedido de extradición.¹²⁶⁷ El gobierno chileno propuso también la liberación de Pinochet por razones humanitarias, debido a su edad avanzada y a su estado de salud delicado.¹²⁶⁸

Además, Brasil, que había proyectado grandes esperanzas en este encuentro, se esforzaba para dar una apariencia de victoria a la Cúpula de Río.

B. ¿PRESIDENTE SOCIÓLOGO O SOCIÓLOGO PRESIDENTE?

A pesar de que la ciudad de Río Janeiro ya había sido sede de conferencias internacionales de gran relevancia,¹²⁶⁹ la presencia de un número bastante importante de altos representantes suscitó muchos comentarios¹²⁷⁰ y exigió trabajos de preparación gigantescos en todos los planos.¹²⁷¹ Jamás un tema de política externa

¹²⁶⁵ *Ibidem*.

¹²⁶⁶ “Santiago pede a Madrid que considere possibilidade de entregar a questão a árbitros”, en *O Globo*, 28 de junio de 1999.

¹²⁶⁷ “Gestões por Pinochet não frutificam. Espanha rejeita proposta de uma arbitragem neutra”, en *Jornal do Brasil*, 29 de junio de 1999; véase también “Frei pressiona Espanha”, en *O Estado de São Paulo*, 29 de junio de 1999.

¹²⁶⁸ La ironía de la historia es que el cruel dictador sea efectivamente puesto en libertad por razones humanitarias, en aplicación de un valor que él mismo nunca reconoció. Cuando desembarcó en territorio chileno, el general se levantó de su silla de ruedas y atravesó la pista del aeropuerto de Santiago, sonriente y con buena salud.

¹²⁶⁹ Por ejemplo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que tuvo lugar en Río de Janeiro, entre el 3 y 21 de junio de 1992. Véase principalmente la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, <www.onu.org>.

¹²⁷⁰ Según el periodista y escritor brasileiro Carlos Heitor Cony, una reunión de esta amplitud sin la presencia de los Estados Unidos equivale a una reunión de la Tracia, Cirinea, Dalmacia, Macedonia, Capadocia y Éfeso para formar un bloque sin Roma. Metáfora aparte, analiza esta iniciativa como una tentativa de reacción mundial contra la hegemonía económica, política, militar y cultural de los Estados Unidos (“A roda da história”, en *Folha de São Paulo*, 28 de junio de 1999).

¹²⁷¹ Lo que no escapó a fuertes críticas, ya que la ciudad de Río conoce graves problemas sociales; la imagen de las favelas y su miseria es divulgada en todo el mundo. En esta ocasión, la ciudad fue “maquillada” para recibir a

había generado tamaña repercusión en los medios brasileros.¹²⁷² Por un lado, la Cúpula contribuyó, sin duda alguna, a una divulgación de la imagen de Europa¹²⁷³ y del propio Mercosur ante la opinión pública brasiler. Por otro lado, el Mercosur se hizo conocer un poco más en Europa, principalmente en países como España, Francia y Portugal, que garantizaron una cobertura periodística del encuentro,¹²⁷⁴

los jefes de Estado y los poderes públicos emprendieron grandes obras en los locales en que las autoridades podrían circular. Véanse principalmente Carlos Eduardo Lins da Silva, “Rio para europeu ver”, en *Folha de São Paulo*, 27 de junio de 1999; y Denis Hautin-Guiraut, “Rio, la ville merveilleuse, préparée grâce à la *jeitinho*”, en *Le Monde*, 29 de junio de 1999, en que el autor relata: “La evacuación forzada de varios millares de mendigos, vendedores ambulantes y chicos de la calle, que fueron trasladados hacia las afueras de la ciudad, en los centros sociales, provocó críticas de varias organizaciones humanitarias ofendidas con el procedimiento”. El pueblo carioca por lo menos se benefició de un gigantesco esquema de seguridad que comprendía 10.000 hombres del ejército, marina, aeronáutica, policía federal y municipal. De hecho, el promedio de homicidios en los cinco primeros meses del año de 1999 en la ciudad de Rio bajó de cerca de 22 por día a cero durante la cúpula (Sérgio Torres, “Fim-de-semana não registra nenhum assassinato na cidade”, en *Folha de São Paulo*, 29 de junio de 1999).

¹²⁷² Excepto, evidentemente, las situaciones de conflicto, se constata que el ataque de 11 de setiembre de 2001 en Nueva York y las operaciones militares que a él siguieron fueron objeto de la más amplia y larga cobertura de los medios de comunicación de un tema internacional en los países latinoamericanos. Sería igualmente arriesgado elaborar un balance de la percepción latinoamericana de este episodio, pero parece que, contrariamente a lo que se podría esperar, un antinorteamericanismo significativo se desarrolló por toda América Latina, incluyendo formadores de opinión. Sobre la inmensa repercusión de este episodio, véase principalmente Noam Chomsky, *11 de setembro*, Río de Janeiro, Bertrand Brasil, 2002.

¹²⁷³ Es innegable que este tipo de situación estimula el conocimiento mutuo, aunque muchas veces estereotipado, y que, por la necesidad de buscar contentar a todas las partes o formular frases de impacto, algunas iniciativas caían fácilmente en lo burlesco. El presidente Jacques Chirac, que se esforzó en explicar el veto francés al mandato de la Comisión durante la cúpula (véase principalmente “Chirac tenta tirar imagem de vilã da França”, en *O Estado de São Paulo*, 29 de junio de 1999), declaró en una conferencia de prensa que el proteccionismo europeo era una “leyenda” (véase principalmente “Chirac diz que relação com América Latina é estratégica”, en *Jornal do Brasil*, 28 de junio de 1999), lo que ocasionó una avalancha de declaraciones antieuropeas. Véanse esp. “Discusión con Chirac por los subsidios”, en *La Nación*, 30 de junio de 1999; y “En Europa los subsidios al campo sí se consiguen”, en *Página 12*, 30 de junio de 1999. El presidente de Brasil contribuyó al circo mediático en su discurso de cierre de la cúpula, presentándose con un tono señorial como “alguien con formación cartesiana, con algunos elementos del candomblé y del vudú”. Véase “Sou cartesiano com elementos de candomblé e de vodu”, en *Folha de São Paulo*, 30 de junio de 1999. El presidente Fidel Castro también contribuyó, definiendo a los países latinoamericanos como pigmeos y hormigas, agregando que, una vez unidos, pueden desafiar a un elefante. Véase “EUA querem fracasso da reunião, diz Fidel”, en *Folha de São Paulo*, 29 de junio de 1999.

¹²⁷⁴ Véanse principalmente Alain Abellard, “Le Mercosur attend de l’Europe une ouverture plus large de ses marchés” [“Mercosur espera de Europa una cobertura más amplia de sus mercados”], en *Le Monde*, 28 de junio de 1999; Denis Hautin-Guiraut, “L’Europe essaie de contrer l’influence des Etats-Unis en Amérique latine” [“Europa intenta enfrentar la influencia de los Estados Unidos en América Latina”], en *Le Monde*, 29 de junio de 1999; “Rio: les Quinze et le Mercosur s’engagent à créer la plus grande zone de libre échange au monde” [“Río: Los Quince y el Mercosur se comprometen a crear la mayor zona de libre comercio del mundo”], en *Les Echos*, 29 de junio de 1999; “Latinoamérica pide un tratamiento de igualdad como socio comercial de Europa y EE. UU.”, en *El País*, 30 de junio de 1999; y también “Reviving the European connection”, en *The Economist*, 2-6 de junio de 1999; Gareth Harding, “Mercosur welcomes trad talks mandate”, en *European Voice*, 24-30 de junio de 1999; “Kein leichtes Spiel für die Europäer”, en *Handelsblatt*, n.º 121, 28 de junio de 1999; “Freihandel über den Atlantik”, en *Handelsblatt*, n.º 122, 29 de junio de 1999; “EU en Mercosur geven startschot voor onderhandeligen vrijhandel”, en *De Financieel-Economische Tijd*, 29 de junio de 1999.

aunque modesta, en razón de la inmensa asimetría de interés por el acontecimiento en ambas regiones.¹²⁷⁵

Del lado brasileiro, la cuestión del acuerdo de la asociación UE-Mercosur estuvo en el centro de todos debates y el gobierno obtuvo un apoyo casi incondicional a sus posiciones sobre las negociaciones.¹²⁷⁶ El presidente Cardoso aprovechó la ocasión para criticar una vez más el proteccionismo practicado por los países desarrollados y el proceso de globalización en curso,¹²⁷⁷ y para sugerir a los países europeos y latinoamericanos la adopción de la tasa Tobin.¹²⁷⁸ Se trataría de un freno a la especulación internacional aplicado *ad valorem* sobre las inversiones hechas en las principales monedas. Este nuevo impuesto sería administrado por un fondo internacional, bajo control del Banco Mundial o del FMI. Concebido como un

¹²⁷⁵ La palabra *asimetría* fue de hecho considerada como el término de moda entre los participantes de la cúpula. Véase “Assimetria, a palavra da moda”, en *Jornal do Brasil*, 29 de junio de 1999.

¹²⁷⁶ La decisión europea fue recibida con alivio por los gobiernos. Véanse principalmente el ministro Luiz Felipe Lampreia, “A cúpula é um sucesso em si mesma pelo simples fato de acontecer”, “Cúpula do Rio, vitória antecipada”, en *Folha de São Paulo*, 27 de junio de 1999; “UE aceita negociar redução de tarifas a partir de 2001”, en *Gazeta Mercantil*, 22 de junio de 1999; “Mercosur e UE vão negociar em 2001”, en *Folha de São Paulo*, 22 de junio de 1999; “Avances en el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea”, en *La Nación*, 26 de junio de 1999, pero, para algunos periodistas y comentaristas, con ironía o resentimiento. Por ejemplo, Gilberto Dupas considera que Europa anda hacia atrás y lleva al Mercosur en dirección a los Estados Unidos (“Economista crítica decisão”, en *Gazeta Mercantil*, 22 de junio de 1999). Según Marco Antonio Rocha, Europa no estaba preparada para negociar temas importantes, pero deseaba en realidad evitar que los norteamericanos aprovecharan una reunión vacía de contenido para aproximarse a América Latina (“Um sinal do grande embate do século 21”, en *O Estado de São Paulo*, 2 de julio de 1999). Para Andrés Oppenheimer, las prioridades de la declaración de Río son palabras vacías que los signatarios no tienen ninguna intención de poner en práctica (“Una cumbre entre la hipocresía política y las buenas intenciones”, en *La Nación*, 29 de junio de 1999). Según Abran Szajman, la astucia y la prudencia europeas la llevaron al encuentro de la precipitación de Brasil, que habría abierto sus mercados sin criterios ni contrapartidas, pensando ser un *global trader* (“Os eurospertos e os mercotrouxas”, en *Folha de São Paulo*, 28 de junio de 1996).

¹²⁷⁷ En su discurso de apertura de la Cúpula, Cardoso adoptó una posición muy clara, preconizando que la globalización debe ser aplicada a todos y no debe traducirse en beneficio para los ricos y privación para los pobres. Consideró que el hecho de transformar la globalización asimétrica en una globalización solidaria es una cuestión de justicia y de aspiración democrática, en conformidad con el interés general. El presidente agregó que los esfuerzos de apertura y modernización de los países en desarrollo merecen reciprocidad por parte de los países desarrollados. Las naciones que se benefician de la liberalización de los flujos comerciales no pueden ignorar que el proteccionismo, aparente o disfrazado, la discriminación, el unilateralismo y la euforia especulativa de los mercados contribuyen al debilitamiento de las relaciones económicas internacionales en detrimento de todos. Véase el texto integral de este discurso en *Folha de São Paulo*, 29 de junio de 1999, pp. 1-6.

¹²⁷⁸ “FHC defende CPMF global ao encerrar a Cimeira”, en *Folha de São Paulo*, 30 de junio de 1999. Esta idea, muy de moda, tiene su origen en una propuesta del economista neoclásico norteamericano James Tobin, premio Nobel de Economía de 1982. Preocupado con el aumento del volumen de las transacciones financieras internacionales que tornan ilusorio cualquier control por parte de los Estados, se pronunció en 1978 en favor de la creación de una tasa de 0,05% sobre el mercado *Forex* (Foreign Exchange). Véase “A Proposal for International Monetary Reform”, en *Eastern Economic Journal*, vol. 4, pp. 153-159.

instrumento capaz de “echar un poco de arena en los aceitados engranajes” de los mecanismos financieros internacionales,¹²⁷⁹ la propuesta de Tobin fue retomada por algunos organismos con otros fines,¹²⁸⁰ en particular para reunir fondos necesarios para el financiamiento del desarrollo de los países del Sur.¹²⁸¹

La propuesta de la tasa Tobin siguió un itinerario curioso. Primeramente fue denegada por su inspirador, que previó la posibilidad de que su adopción provocara un bloqueo de la globalización. Fue aprobada con entusiasmo por la extrema izquierda y los tercermundistas, y actualmente ha sido recuperada por los hombres del poder, en particular por el presidente Cardoso en la Cúpula de Río. Para ello, evitando identificar la propuesta del nuevo impuesto con la de James Tobin, Cardoso dijo estar convencido de que “llegó la hora de controlar la inestabilidad de los flujos financieros y, si es necesario, de gravar los movimientos de capitales para garantizar la liquidez de las economías emergentes y los fondos para la lucha contra la pobreza, el hambre y las enfermedades en los países menos favorecidos”.¹²⁸²

De este modo, Cardoso intentó ejercer un papel determinante en la cúpula adoptando una posición voluntariamente más sensible frente a algunos temas, a fin de hacer presión sobre los gobiernos europeos y obtener el apoyo de su opinión pública. Sin embargo, los movimientos sociales en los cuales se concentran los defensores más radicales de la tasa Tobin no estuvieron representados en la agenda oficial de la cúpula.

¹²⁷⁹ David Felix, *The Tobin Tax Proposal. Backgrounds, Issues and Prospects*. A policy paper commissioned by UNDP for the World Summit for Social Development, 1994. Véanse también James Tobin, “Speculators Tax”, en *New Economy*, pp. 104-109; Pierre de Senarclens, “Les nouveaux enjeux de la régulation sociale”, en *Maîtriser la mondialisation*, París, Presses de Sciences Po, 2000, p. 57; Paul Hirst y Grahame Thompson, en *Globalização em questão*, Petrópolis, Vozes, 1998, p. 208.

¹²⁸⁰ Así como la Asociación por la Tasación de las Transacciones Financieras para la Ayuda a los Ciudadanos, ATTAC, creada en París en 1995. Sus principales inspiradores y dirigentes son periodistas del periódico mensual *Le Monde Diplomatique*, que dio origen, con otras organizaciones y partidos políticos, a la creación de un *forum* social mundial para oponerse al foro económico de Davos, y cuyas primeras reuniones anuales tuvieron lugar en Porto Alegre.

¹²⁸¹ Bruno Jetin, “Contrôler les flux de capitaux, c’est possible!” [“Es posible controlar el flujo de capital”], en *Attac contre la dicture des marchés*, París, VO éditions, 1999, pp. 55-62.

¹²⁸² Réception dans l’hémicycle de M. Fernando Henrique Cardoso, Président de la République fédérale du Brésil [Recepción en el hemiciclo de Fernando Henrique Cardoso, presidente de la República Federal del Brasil], discurso del 30 de octubre de 2001, disponible en <www.assembleenationale.fr>. Este discurso tuvo una gran repercusión tanto en Francia como en Brasil; Cardoso fue ovacionado por la Asamblea Nacional y mereció elogios de la prensa francesa y de la brasilera (véase principalmente “FHC em Paris”, editorial en *Folha*

C. EL ESTÍMULO A LA GLOBALIZACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Paralelamente a la reunión de los jefes de Estado y de Gobierno, otro encuentro fue organizado en Río. Autoproclamada *off Cúpula*, esta reunión congregó movimientos sociales, sindicatos y organizaciones no gubernamentales para discutir la globalización, la integración económica, el desarrollo sostenible y los flujos financieros internacionales.¹²⁸³ Ellos estimaron que la sociedad civil fue ignorada por la Cúpula de Río y protestaron contra la agenda “neoliberal” y las políticas económicas que consideran al mercado como el motor del desarrollo.¹²⁸⁴

En realidad, el Consejo Económico y Social de la Unión ya había advertido sobre la “necesidad de conceder una prioridad mayor a la dimensión social del proceso de integración y favorecer la participación de los actores sociales en ese proceso”.¹²⁸⁵ Así, otra Declaración de Río, firmada por los representantes de la sociedad civil, fue

de São Paulo, 1.º de noviembre de 2001), a pesar de las críticas debidas al hecho de haber acabado su discurso con un polémico “Vive la France” (y no un “Viva Brasil”), lo que fue curiosamente suprimido en la transcripción oficial. Nótese también que varios miembros influyentes del Partido Socialista francés defienden actualmente la tasa Tobin. Sin embargo, en el plano interno, el presidente Cardoso se opone frontalmente a los movimientos antiglobalización. Uno de los ejemplos más marcantes de esta contradicción es ilustrado por la actitud presidencial con relación al Foro Social Mundial. De hecho, desde febrero de 2001, Porto Alegre es la sede de un encuentro que pretende ser el contrapunto al Foro Económico de Davos, acogido por los gobiernos del Estado y de la ciudad, que constituyen referencias internacionales para la izquierda. Consecuentemente, sería lógico que el presidente Cardoso participase activamente del foro de Porto Alegre. Nótese que por razones partidarias internas, no participa del foro y lo critica duramente; véase por ejemplo Ricardo Seitenfus, “Terra à vista”, en *Folha de São Paulo*, 30 de enero de 2001, p. 3. Esta ambigüedad lo coloca en situaciones a veces delicadas, como fue el caso de su visita a la Asamblea Nacional francesa. En aquella oportunidad el presidente Raymond Forni se refirió “a la opinión pública mundial, que nació, entre otros lugares, en Porto Alegre”, Réception dans l’hémicycle de M. Fernando Henrique Cardoso, o. cit.

¹²⁸³ “ONGs realizam sua reunião de cúpula”, en *Jornal do Brasil*, 29 de junio de 1999. Nacido de una iniciativa de la Alianza Social Continental, movimiento ligado a la Fundación Heinrich Böll, por su parte ligado al Partido Verde alemán, este *Off Cúpula* fue apoyado por más de 30 organizaciones sociales del mundo entero.

¹²⁸⁴ “Sociedade civil exige mais participação”, en *Jornal do Brasil*, 28 de junio de 1999.

¹²⁸⁵ Avis du Comité économique et social sur “Les relations entre l’UE et l’Amérique latine et les Caraïbes: le dialogue socioéconomique interrégional” [Parecer del Comité Económico y Social sobre “Las relaciones entre UE y América Latina y el Caribe: el diálogo socioeconómico interregional”] (1999/C 169/16), 28-29 de abril de 1999, en *JOCE*, C 169, 16 de junio de 1999, p. 49, ítem 3.7. El Consejo agrega que “los avances políticos y el crecimiento económico que muchos países vivieron durante los años noventa contrastan con la frágil reducción de los índices de pobreza [...] En este sentido, la persistencia de la pobreza y de otros problemas relacionados, principalmente la desigual distribución de las riquezas, están íntimamente vinculados con la propia fragilidad de los interlocutores sociales” (ibídem, ítem 3.8). En este mismo razonamiento, el comisario Manuel Marín formuló severas críticas con relación al tratamiento de la cuestión social en América Latina en estos últimos años, que está lejos de ser correcta, ya que un 33% de la población de América Latina y del Caribe vive en condiciones de pobreza extrema (entrevista concedida a *O Estado de São Paulo*, 26 de junio de 1999).

transmitida al Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil al final de la cúpula,¹²⁸⁶ en la que se presentaron las reivindicaciones de los movimientos sociales respecto a la cooperación interregional.¹²⁸⁷

A partir de 1999, con las gigantescas manifestaciones populares de Seattle contra la OMC y en Génova contra el G8, luego de las reuniones del Foro Social Mundial en Porto Alegre, constatamos una evolución sorprendente de la organización internacional de los movimientos sociales y un crecimiento de los movimientos antiglobalización. En cierto modo, estos movimientos se alinean con las propuestas europeas, que consisten en dotar a los acuerdos multilaterales de una cláusula social y ambiental, o sea, de consagrar progresivamente el respeto a los derechos sociales y ambientales como condición previa a las relaciones comerciales.

Las normas sociales se tornan, progresivamente, uno de los temas más delicados en las negociaciones comerciales multilaterales.¹²⁸⁸ Los gobiernos de los PVD tienden a sostener que las exigencias de respeto a los patrones sociales internacionales constituyen una forma de proteccionismo disfrazado, ya que estiman no poseer los medios para ofrecer a los ciudadanos un nivel de protección social elevado. Además, los organismos financieros internacionales de los cuales ellos dependen preconizan soluciones totalmente contradictorias, principalmente la de flexibilidad de las normas sociales, con vistas a facilitar el establecimiento de empresas y optimizar las ganancias obtenidas con la actividad económica.

¹²⁸⁶ “Fórum da sociedade civil se faz ouvir”, en *Jornal do Brasil*, 30 de junio de 1999.

¹²⁸⁷ Encuentro de los representantes de la sociedad civil UE/AL/CAR, Río de Janeiro, 23-25 de junio de 1999, *mimeo*. Otras declaraciones circularon en la época de la Cúpula, tales como la declaración de las organizaciones cooperativas nacionales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (22 de junio de 1999, *mimeo*), y la Declaración de los Trabajadores - Central Latinoamericana de Trabajadores - Confederación Mundial del Trabajo (28-29 de junio de 1999, *mimeo*).

¹²⁸⁸ “Europa es proteccionista y desleal. Y punto”. Ésta es la opinión del diplomático brasileiro Paulo Roberto de Almeida, pronunciadas no en ocasión de un seminario a puertas cerradas, sino en una entrevista publicada en las páginas amarillas de un semanario brasileiro bajo el título “Ricos y arrogantes. Especialista en relaciones internacionales dice que los países desarrollados actúan de forma desleal con sus pares pobres”. Estas declaraciones suscitaron una gran polémica, en la medida en que se trata de un intelectual muy respetado en razón de las múltiples obras que brillantemente dedicó a la diplomacia económica del país. Se opone fuertemente a las cláusulas sociales y ambientales. La actitud de los Estados Unidos, donde Almeida trabajaba en aquel momento, también fue criticada: “La intención declarada es la más meritoria posible: defender el medio ambiente y mejorar las condiciones de trabajo de los operarios. En la práctica, sabemos que tales cláusulas acaban actuando en detrimento de los países en desarrollo y justificando medidas proteccionistas abusivas, con el pretexto de defender reglas ‘leales de comercio’. Brasil no tiene nada que temer en este tipo de cuestión. En muchos puntos nos encontramos adelante de los Estados Unidos, que exhiben un registro poco lisonjero en esta área” (*Veja*, n.º 1.723, 24 de octubre de 2001).

Los europeos están conscientes de la complejidad de la situación: “Hay algo de cínico en exigir de los PVD que adopten inmediatamente nuestras normas actuales, sin que encontremos un atajo que ellos puedan tomar. ¿La solución? Avanzar decididamente, por etapas, progresar de compromiso en compromiso”.¹²⁸⁹

De este modo, el debate entre Mercosur y Unión debe avanzar en el ámbito de las reuniones específicas, que reúnen a las sociedades civiles de ambas regiones, con la condición de que ellas no sean muy centradas en la *business community* y no se transformen simplemente en oportunidades para concluir negocios.¹²⁹⁰ Para ello, un nuevo parecer del CES preconiza en julio de 2001 que “los futuros acuerdos de asociación con el Mercosur y Chile deben facilitar la cooperación y los contactos directos entre los actores de la sociedad civil y garantizarles una posición central en el conjunto de las relaciones interregionales”, debiéndose tornar los ciudadanos de ambos bloques “verdaderos protagonistas de las nuevas relaciones de asociación”.¹²⁹¹

En fin, sería arriesgado afirmar que la cúpula fue un éxito diplomático o político para Brasil o hasta para los socios de manera general. Constituye una convicción casi unánime que apenas lo peor fue evitado.¹²⁹² Desde el punto de vista

¹²⁸⁹ Hubert Védrine, entrevista concedida a *L'Express*, París, 25 de noviembre de 1999, disponible en <www.diplomatie.fr/BASIS>. A juzgar por estas declaraciones, el ministro coloca a los países del Mercosur en un nivel de desarrollo equivalente a la Francia del siglo XIX: “La opinión pública en los países industrializados, habiendo alcanzado un nivel de protección muy elevado, considera intolerable lo que era aún considerado normal por sus ancestros en la época de Luis Felipe o Napoleón III, y olvida que pasó por la situación descrita por Zola” (ibídem).

¹²⁹⁰ Dos reuniones fueron realizadas en el contexto del diálogo entre las sociedades civiles; la primera en Bruselas, el 12 de octubre de 2000 —First Conference on Mercosur/Chile negotiations and Civil Society, doc. IP/00/1147, disponible en <europa.eu.int/comm/external_relations/news>— y la segunda también en Bruselas, el 12 de febrero de 2002; véase II Conference with representatives from the European civil society, business community & academic community on EU-Mercosur & the EU-Chile Association Negotiations, disponible en <europa.eu.int/comm/external_relations/Mercosur/conf/jba.htm>.

¹²⁹¹ CES, Avis sur les négociations entre l'UE et le Mercosur et le Chili: aspects économiques et sociaux [Parecer sobre las negociaciones entre la UE y el Mercosur y Chile: Aspectos económicos y sociales], CES 932/2001, Bruselas 11 y 12 de julio de 2001, p. 19.

¹²⁹² Éste es el sentimiento de ambos lados. El editorial de *El País* traía el título “La primera cúpula UE-América Latina no fue suficientemente aprovechada”, “Más allá de la retórica”, 30 de junio de 1999. El primer ministro portugués António Guterres expresó claramente los temores ibéricos: “Se nosotros no andamos deprimidos, otros andarán más deprimidos que nosotros” (“Diálogo Mercosul-UE lançado formalmente”, *Diário de Notícias*, Lisboa, 29 de junio de 1999). En el mismo sentido, Manuel Marín: “Si no sabemos aprovechar el espacio y las oportunidades ofrecidas por la cooperación con los países latinoamericanos, otros lo harán”; véase “La oportunidad de Río”, en *El País*, 18 de junio de 1999; un texto similar fue publicado en Brasil: ídem, “Por uma nova relação Europa-América Latina”, en *Folha de São Paulo*, 23 de junio de 1999. En Brasil, el ex presidente de la República, José Sarney, afirmó que no debemos desistir ante las expectativas no satisfechas, y que el resultado de la cúpula era la propia realización de la cúpula (“Pouco resultado, bom resultado”, en *Folha de São Paulo*, 2 de

comunitario, más precisamente, la Cúpula de Río fue simplemente la ocasión para poner en práctica una estrategia para América Latina ya prevista en la Agenda 1996-2000,¹²⁹³ y a la cual ninguna novedad fue añadida. Así, la cúpula fue concluida por una declaración común y un *plan de acción* que prevé una “asociación estratégica” y un amplio margen de cooperación que reposa sobre tres ejes: “un diálogo político provechoso, con respeto al derecho internacional; relaciones económicas y financieras sólidas, fundadas en una liberalización ampliada y equilibrada de los intercambios comerciales y de los flujos de capitales; y una cooperación dinámica y creativa en las áreas de educación, ciencia, tecnología, humana y social”.¹²⁹⁴ Una nueva cúpula se prevé para el primer semestre de 2002, organizada en Madrid durante la presidencia española de la Unión.

Al elaborar un balance sobre la implementación del Tratado de Madrid, la constatación más importante es la de que el Mercosur se afirma a partir de 1999 como el núcleo de las relaciones entre América Latina y Europa.¹²⁹⁵ La segunda constatación es relativa a Francia: ella es definitivamente vista por los países del Mercosur como la gran adversaria de la liberalización del sector agrícola, pero no como una enemiga de la asociación. El ministro brasileño Celso Lafer resumió bien esta interpretación: “Francia es al mismo tiempo freno y motor en las negociaciones que mantenemos con la UE. Es freno porque tiene dificultades con la PAC. Es motor porque tiene una visión multipolar de la organización mundial y ve en la relación entre la UE y el Mercosur una contribución para ese escenario”.¹²⁹⁶ Resta saber qué papel va a ejercer en las difíciles negociaciones, en curso actualmente entre ambas regiones.

julio de 1999). Véase también “Europa acepta discutir los subsidios desde noviembre”, en *Ámbito Financiero*, 28 de julio de 1999.

¹²⁹³ Véase p. 354.

¹²⁹⁴ Déclaration de Río de Janeiro, 29 de junio de 1999, disponible en «ue.eu.int/Newsroom», adenda 7. Véase también *Priorités d'Action*, ibídem.

¹²⁹⁵ En su Informe general 2001, la Unión considera que fueron “el esfuerzo para la implementación del acuerdo de libre comercio con México y de las negociaciones con vistas a concluir acuerdos con el Mercosur y Chile que estuvieron en el centro de las relaciones con América Latina”, disponible en «europe.eu.int».

¹²⁹⁶ Entrevista concedida a *Le Monde*, 18 de mayo de 2001.

SECCIÓN 2

Las negociaciones en curso.

¿Cuál es el contenido de la asociación?

Como fue expuesto, la contribución de la Cúpula de Río se encuentra en la afirmación de la voluntad europea de asociarse, sin que sepamos actualmente el contenido de esta asociación. Este instrumento fue utilizado de hecho por Europa para concretar relaciones de tipo diferente. A medida que los contornos de la asociación se dibujan (§ 1.º), parece conveniente indagar hasta qué punto la cuestión agrícola constituye el verdadero desafío de estas negociaciones (§ 2.º).

§ 1.º Los primeros contornos del bloque de bloques

El mandato obtenido por la Comisión, bajo presión de la Cúpula de Río, da inicio a las negociaciones que serán ejecutadas bajo la línea de la necesidad, o sea que se caracterizan por la ausencia de un ritmo propio, y hacen que las partes actúen apenas cuando es necesario y en la justa medida de lo indispensable. De este modo, luego de los procedimientos iniciales que siguieron a la cúpula (I), las primeras rondas de negociación dejan que desear (II) hasta que Europa tenga ocasión de probar su compromiso con el Mercosur (III).

I. El seguimiento de la Cúpula de Río

A fines del año 2000, la Comisión Europea intentó organizar la implementación de las líneas de acción previstas en Río y hacer un balance de lo que se había hecho hasta entonces, con la perspectiva de una segunda cúpula interregional, cuya organización quedaría a cargo de la presidencia española de la Unión, durante el primer semestre de 2002.¹²⁹⁷ Entre las 55 “prioridades” de acción¹²⁹⁸ definidas en

¹²⁹⁷ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Suivi du premier sommet organisé entre l'Amérique latine, les Caraïbes et l'Union européenne, COM (2000) 670 final, Bruselas, 31 de octubre de 2000.

¹²⁹⁸ Tal cantidad es generalmente obtenida en detrimento de la calidad de los compromisos. Se trata de 21 prioridades políticas, 17 económicas y 17 del ámbito cultural, educacional, científico, tecnológico, social y humano. La mayoría de estas prioridades constituye en realidad una declaración de intenciones o manifestación política, como

Río, 11 fueron fijadas *a posteriori* por un grupo de altos funcionarios de ambas regiones.¹²⁹⁹ Ellas se refieren a las actividades en los campos capaces de agregar plusvalía, rápidos resultados y mayor visibilidad a las actividades en curso o en preparación.

En el ámbito de estas 11 prioridades, para las cuales varias acciones ya estaban en curso en la Cúpula de Río, la Comunidad dedicó más de un billón de euros entre 1995 y 1999 a América Latina y el Caribe. Se trata de:

- Profundizar e intensificar la cooperación y las consultas existentes en las estructuras internacionales y extenderlas a todas las cuestiones de interés común (prioridad 1).
- Promover y proteger los derechos del hombre, principalmente los de los grupos más vulnerables de la sociedad e impedir y combatir la xenofobia, las manifestaciones de racismo y otras formas de intolerancia (prioridad 2, con la cual la Comunidad gastó 113.477.937 euros entre 1995 y 1999 sólo para América Latina).¹³⁰⁰
- La adopción de programas y proyectos sobre la cuestión de las mujeres, vinculados a las áreas prioritarias mencionadas en la Declaración de Pekín¹³⁰¹ (prioridad 3, 20.136.097 euros).

el hecho de “reconocer el papel activo ejercido por la sociedad civil en el trabajo de ayuda y reconstrucción en América Central” (ítem 19) o el de “invitar al Banco Europeo de Inversiones a considerar la posibilidad de reforzar y extender sus actividades en la América Latina” (ítem 31). Este documento fue recibido con ironía por la prensa europea y mercosureña. Véanse principalmente “The Rio Summit. Just 55 priorities”, en *The Economist*, 3 de julio de 1999; “Documento é catálogo de intenções”, en *Folha de São Paulo*, 27 de junio de 1999 (en el cual un gran periodista brasileño, Clóvis Rossi, considera que las prioridades de acción poseen una “cantidad cero de medidas prácticas”; “Conheça o jogo Mercosul-UE”, en *O Estado de São Paulo*, que presenta el texto como una “colección de intenciones” y considera que ni siquiera las prioridades tienen un contenido práctico; y *Folha de São Paulo*, editorial del 28 de junio de 1999, que define los términos de las declaraciones como “muy vagos y muy frustrantes”.

¹²⁹⁹ Communication de la Commission... Suivi du premier sommet organisé entre l'Amérique latine, les Caraïbes et l'Union européenne [Comunicación de la Comisión... Acompañamiento de la primera cúpula organizada entre América Latina, Caribe y Unión Europea], COM (2000) 670 final, o. cit., anexo 1, “Les onze priorités absolues sélectionnées à Tuusula comme devant faire l'objet d'une action immédiate” [Las once prioridades absolutas seleccionadas en Tuusula como debiendo ser objeto de una acción inmediata], p. 16. De hecho, para evitar la creación de nuevas estructuras, ya que el marco institucional existente comporta varias limitaciones en el ámbito de cada acuerdo específico, un grupo bilateral estableció, en el plano de los altos funcionarios, que debería reunirse regularmente, sin obligación de periodicidad, a fin de acompañar y trabajar en la implementación de las prioridades de acción. Además, fueron previstas reuniones ministeriales *ad hoc*.

¹³⁰⁰ *Ibidem*, anexo 2.1, p. 17. Los datos aquí mencionados se refieren a las sumas gastadas durante el mismo período y son relativos únicamente a América Latina, excluyendo por lo tanto los gastos con el Caribe.

¹³⁰¹ Se trata de la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres, organizada por las Naciones Unidas en Pekín, el 4-15 de setiembre de 1995; véase el texto integral de la declaración en gopher://gopher.un.org:70/00/conf/fwcw/off/la-20.fr.

- Reforzar los programas de cooperación en el área de medio ambiente y de las catástrofes naturales (prioridad 4, 198.296.632 euros).
- La ejecución de un plano de acción mundial sobre la cuestión del tráfico de drogas, con medidas destinadas a luchar contra el tráfico ilícito de armas (prioridad 5, 76.846.445 euros).
- Elaborar propuestas para la cooperación entre ambas regiones, con el objetivo de aplicar los mecanismos destinados a promover en el plano mundial un sistema económico y financiero estable y dinámico, reforzar los sistemas financieros nacionales y elaborar programas específicos a fin de ayudar a los países relativamente menos desarrollados en el plano económico (prioridad 6, 2.549.830 euros).
- Incentivar los foros comerciales, principalmente junto con las pymes y los sectores industriales (prioridad 7, 140.858.744 euros).
- Brindar apoyo a la cooperación entre ambas regiones, en las áreas de educación y estudios universitarios, así como en la investigación y en nuevas tecnologías (prioridad 8, 221.910.777 euros).
- Privilegiar el patrimonio cultural común a través del foro cultural UE-América Latina/Caribe (prioridad 9, 6.669.840 euros).
- Aplicar una iniciativa común sobre los aspectos particulares de la sociedad de información (prioridad 10, 2.409.643 euros).
- Promover actividades de apoyo a la investigación, a los estudios de tercer ciclo y a la formación en el área de los procesos de integración (prioridad 11, 10.008.501 euros).

La Comisión concluyó que pocas iniciativas se lanzaron luego de la Cumbre de Río y que tampoco hubo un avance significativo en cuanto a la aplicación del mecanismo de coordinación. Para la profundización de estas acciones, la Comisión cuestiona quién tomará las iniciativas respecto a la ejecución de cada una de estas prioridades y quién participará de estas iniciativas; cuáles serán de hecho las actividades propuestas y según qué modalidades; y cómo las partes administrarán y coordinarán realmente sus iniciativas. Así, la Comisión pretende actuar esencialmente de tres formas prioritarias: la promoción y la protección de los derechos humanos, la promoción de la sociedad de información y la reducción de los desequilibrios sociales.

A largo plazo, ella propone integrar las otras prioridades a los diálogos regionales y subregionales establecidos. Para ello, señala algunos principios de base, principalmente el de la subsidiariedad, y deja a los Estados miembros y a los países socios la plena responsabilidad financiera y operacional de las acciones emprendidas, pero bajo una coordinación y una complementariedad adecuadas. Además, los principios de equilibrio entre la relación global con la región y las relaciones con las subregiones, y del equilibrio en cuanto a los recursos disponibles, deben ser garantizados. Acerca del Mercosur y de Chile, esta comunicación se limita a reiterar de manera superficial los objetivos expresados en los documentos anteriores.

Sin embargo, la Comisión dedica, en ocasión del lanzamiento de las negociaciones UE-Mercosur, un documento específico relativo a los intereses de la Unión en el Mercosur y en Chile, a fin de orientar la posición europea en este proceso.¹³⁰² Ella comienza por constatar que la opinión pública en Europa se concentra esencialmente en el potencial de las exportaciones agrícolas del Mercosur para Europa: los intereses considerables de la Unión en el mercado latinoamericano no son percibidos en toda su extensión.

Enseguida ella señala los intereses de la Unión en la región de manera bastante objetiva. Primero en el sector agroalimentario, la Unión registra un déficit comercial elevado, en razón de las importaciones de soja y café provenientes especialmente de Brasil. El desmantelamiento arancelario y una protección más intensa de la propiedad intelectual e industrial podrían beneficiar a productos tales como bebidas alcohólicas (derecho de aduana promedio de 35% en el Mercosur); lácteos (tasas variables entre 31% y 55%); chocolate y confitería (derecho de aduana de 25%); vinos, cuyo consumo podría desarrollarse de manera muy significativa en esos países; y galletitas (tasa promedio de 35%). Otros productos de almacén finos, como el *foie gras*, conservas de frutas y hortalizas y todos los alimentos precocidos podrían beneficiarse de un mercado muy fuerte si una zona de libre comercio fuere instituida, en razón del alza progresiva del nivel de vida y renta per cápita en el Mercosur y Chile.

¹³⁰² Comisión Europea, Dirección General Relaciones Exteriores, Dirección América Latina, "Les intérêts de l'Union européenne dans le Mercosur et au Chili" [Los intereses de la Unión Europea en el Mercosur y en Chile], trabajo mimeografiado, Bruselas, noviembre de 1999.

En el sector industrial, el potencial de las exportaciones europeas se muestra muy importante. La Comisión señala que los Estados Unidos negocian todos los elementos del ramo industrial en el ámbito del ALCA y que ellos serán los primeros en beneficiarse por el incremento de los intercambios, en caso de ausencia de acuerdo entre el Mercosur y la Unión. De hecho, un eventual acuerdo de asociación se traduciría en una expansión significativa de las exportaciones europeas, en los sectores de maquinaria y bienes durables (derechos promedio en el Mercosur de 15% en los sectores de obras públicas, minería y electricidad), de automóviles (tasas promedio de 35%), material de transporte, principalmente transporte aéreo, cuyo desarrollo es absolutamente necesario en el Mercosur, pero también de equipamiento ferroviario y material destinado a autopistas. Un fenómeno similar podría ser observado en el sector químico y farmacéutico (derechos de aduana promedio de 17% y barreras no arancelarias muy importantes), en el sector metalúrgico (tasas promedio de 17%) y finalmente en el sector textil (derechos de aduana promedio de 35% y barreras no arancelarias muy importantes).

En el sector de servicios, la Comunidad se encuentra claramente frente a importadores. El Mercosur y Chile deberán tener un desarrollo extraordinario en esta rama económica en los próximos años. Los sectores bancarios, de seguros, de transporte marítimo, de telecomunicaciones y de consultoría, donde Europa podría tener un excelente desempeño, conocen restricciones significativas en cuanto al derecho de establecerse en el Mercosur, así como otros diversos obstáculos.

Finalmente, las inversiones constituyen uno de los principales sectores de iniciativa de la Unión, particularmente en las áreas automotriz, de distribución y telefonía. Una zona de libre comercio podría mejorar las condiciones de acceso a las inversiones, su protección jurídica y la creación de una situación estable y transparente para el sector privado.

La Comisión concluye que “ninguna otra región en el mundo ofrece mejores perspectivas para la economía de la Unión Europea que el Cono Sur”.¹³⁰³ Ella propone, por lo tanto, una “actitud más ofensiva” en todos los frentes para consolidar su posición de “primer cliente” del Mercosur y Chile. La Comisión percibe que “queda mucho por hacer en estos países y grandes oportunidades pueden abrirse para la Unión”.¹³⁰⁴

¹³⁰³ *Ibidem*, p. 7.

¹³⁰⁴ *Ibidem*. Sin embargo, en plena elaboración de su posición relativa al nuevo ciclo de negociaciones en la OMC, Francia no da ninguna señal de evolución en cuanto a la cuestión agrícola. El primer ministro

Una vez finalizada la Cúpula de Río, los países del Mercosur, en particular Brasil, se confrontan con la complejidad de negociaciones desencadenadas en tres niveles: con la UE, con el ALCA y en el ámbito de la OMC. Algunas personas consideran que Brasil debe darse prisa en las negociaciones con Europa y preocuparse más por aquéllas con los Estados Unidos, pues los norteamericanos son mucho más competitivos que los europeos.¹³⁰⁵ Otros sustentan que el Mercosur no debe apresurarse en las diferentes negociaciones, ya que sus miembros precisan tiempo para preparar sus economías para una mayor apertura a la competencia.¹³⁰⁶

Si es verdad que ambas partes no tienen ninguna certeza en cuanto al contenido de las negociaciones UE-Mercosur, no es menos cierto que actualmente ellas ya no dudan de la necesidad de establecer discusiones, orientadas por los principios de negociación, o por los límites establecidos en Río. Es con base en esta constatación que las negociaciones fueron efectivamente lanzadas en noviembre de 1999.¹³⁰⁷

II. Las negociaciones de asociación: un recorrido sinuoso

Reunidas en Bruselas para el primer encuentro del Consejo de Cooperación UE-Mercosur, las partes inicialmente afirmaron que “el clima era propicio para la apertura de las negociaciones, teniéndose en cuenta la combinación de factores tales como el crecimiento económico de ambas regiones, el nuevo impulso dado al proceso de integración en el Mercosur y la prioridad concedida por la UE a las relaciones

Lionel Jospin afirma: “No aceptaremos solicitudes americanas que se refieran principalmente a las exportaciones agrícolas europeas, aunque se desarrollen, principalmente de su parte, formas menos transparentes de apoyo a las exportaciones [...] Así, cuestiones ligadas a la seguridad sanitaria de los alimentos deben ser plenamente tenidas en cuenta: no admitiremos la introducción en nuestros mercados de productos que susciten preocupaciones legítimas en cuanto a su seguridad. Defenderemos también este modelo aplicando plenamente lo que fue decidido en los acuerdos de Berlín [relativos a la reforma de la PAC]. Sus resultados son globalmente satisfactorios para Francia, aunque sea conveniente indicar soluciones para las dificultades particulares encontradas por algunos sectores de la producción” (Table ronde sur l’agriculture. Allocution de clôture du Premier Ministre [Mesa redonda sobre agricultura. Discurso de cierre del primer ministro], París, 21 de octubre de 1999, <www.france.diplomatie.fr/actual/dossiers/OMC/omc9.html>).

¹³⁰⁵ Roberto Macedo, entrevista concedida a *O Estado de São Paulo*, 1.º de julio de 1999.

¹³⁰⁶ Jório Dauster, entrevista concedida a *O Estado de São Paulo*, 25 de junio de 1999.

¹³⁰⁷ En esta época asumió sus funciones en Brasilia Rolf Timans, el nuevo jefe de delegación de la Comisión Europea, y concedió una primera conferencia de prensa adoptando un tono polémico. El embajador criticó la falta de transparencia del gobierno brasileiro en cuanto a los programas que la Unión financia en el país. Confesó encontrar dificultades en la verificación de los resultados concretos de estas iniciativas y en la estimación de las sumas gastadas en cada año, y solicitó una mayor transparencia, “UE cobra mais transparência no uso de verbas que repassa ao Brasil”, en *Folha de São Paulo*, 23 de noviembre de 1999.

con el Mercosur”.¹³⁰⁸ Esta descripción, sin embargo, estaba distante de la realidad económica de la época. El Mercosur, en realidad, permanecía sumergido en una grave crisis, y conflictos comerciales se sucedían. El real devaluado y el peso sobrevaluado revelaban una asimetría monetaria insostenible que persistió hasta fines del 2001, cuando ocurrió el colapso argentino. Entre 1999 y 2001, el Mercosur permaneció tan solo como proyecto político, oscilando entre las simples crisis y el fantasma de una desaparición inminente. Pero, a semejanza de la asociación UE-Mercosur, la voluntad política que sustenta al Mercosur consiste más en evitar lo peor, o sea, el aislamiento, que en construir una entidad política sólida y duradera, lo que implicaría la renuncia a algunos poderes nacionales usados de forma discrecional.

La Unión Europea, por su parte, no concede ninguna prioridad al Mercosur. Luego de haber conquistado una posición destacada en las relaciones exteriores de los países del Sur, la atención de Europa se concentra en las negociaciones de la nueva ronda de la OMC, decisivas para el futuro de la PAC y que influirán de manera definitiva el destino de la asociación con el Mercosur.¹³⁰⁹ Además, la preparación de la Conferencia de Niza, así como los desafíos de la ampliación y la implementación de la moneda única, constituían las prioridades de los 15 Estados. El clima del encuentro no era, por lo tanto, propicio, y con toda la atención puesta en Seattle era poco probable que los protagonistas encontrasen allí un terreno fértil para enfrentar las cuestiones esenciales.

Aun así las partes pudieron adoptar, en noviembre de 1999, un breve documento denominado *Descripción de la Estructura, de la Metodología y del*

¹³⁰⁸ Première Réunion du Conseil de coopération UE-Mercosur - Communiqué de Presse Conjoint, 13290/99 (Presse 371-G), Bruselas, 24 de noviembre de 1999.

¹³⁰⁹ La III Conferencia Interministerial de la OMC tuvo lugar en Seattle, en el mes de diciembre. Concebida como el evento que lanzaría “la ronda del milenio”, un ambicioso proceso de negociaciones en el cual los asuntos que habían huido de la liberalización en la *Uruguay Round* serían finalmente tratados, la Conferencia de Seattle fue un fracaso total por varias razones. La más divulgada fue la acción inédita de los movimientos sociales, una verdadera globalización de la antiglobalización de los más variados tipos, cuyos representantes se organizaron de manera de impedir la apertura de un nuevo ciclo de negociaciones. Sin embargo, la determinación europea de no hacer concesiones en los temas agrícolas también fue apuntada como una de las principales causas de tal fracaso. Véase principalmente Celso Amorim, “A OMC pós-Seattle”, en *Política Externa*, vol. 8, n.º 4, marzo-mayo de 2000, p. 100.

*Calendario*¹³¹⁰ *de las Negociaciones*.¹³¹¹ Este texto se limita a establecer un marco más preciso que el definido por el Acuerdo de Madrid para las negociaciones. Prevé la creación de un *Comité Birregional de Negociaciones* a fin de supervisar la continuación del proceso en el área del comercio y de la cooperación, encargado directamente de las negociaciones comerciales, que se reúne, en principio, tres veces por año. Las dos primeras reuniones de este comité se previeron para el período de marzo-abril de 2000 en Buenos Aires y para el período de junio-julio de 2000 en Bruselas. El comité debe fijar el calendario de sus reuniones, así como las de los grupos técnicos. En principio, estas reuniones deben tener una duración de cinco días, alternando sus sedes entre Bruselas y una ciudad del Mercosur.

Un *Subcomité de Cooperación*, subordinado al Comité, es el encargado de conducir las negociaciones en el área de la cooperación, garantizando la coherencia entre éstas y las negociaciones comerciales, y debe reunirse por lo menos una vez al año. El comité puede crear *grupos técnicos*, a fin de promover actividades y estudios relativos a los intercambios. Las partes pueden finalmente crear *secretarías de coordinación*, integradas por responsables de la Comisión Europea y de la Presidencia del Mercosur, a fin de preparar la organización de las reuniones, distribuir documentos oficiales y garantizar una buena comunicación entre las partes. Éstas establecieron que las negociaciones deben ser conducidas de manera transparente y abierta, acompañadas de contratos con los representantes de la sociedad civil de ambas partes. Cuando analizaron los resultados de esta reunión, en un comunicado conjunto de sus jefes de Estado, los países del Mercosur se limitaron a reiterar una reivindicación según la cual las negociaciones deben tener en cuenta los intereses del Mercosur en el sector agrícola.¹³¹²

¹³¹⁰ En realidad, se trata simplemente de una previsión de periodicidad de las reuniones y de la definición de las fechas de las dos primeras reuniones. Sin embargo, ningún calendario fue adoptado, conforme a las exigencias europeas.

¹³¹¹ "Description of the Structure, Methodology and Calendar for Negotiations on an Interregional Association Agreement between The EC and its Member States and the Mercosur and its Party States", anexo II, *ibídem*, p. 6.

¹³¹² Comunicado conjunto de los presidentes de los Estados parte del Mercosur, Montevideo, 8 de diciembre de 1999, en *BILA*, n.º 25, julio-diciembre de 1999, ítem 17. Pero, por otro lado, hubo un gran entusiasmo por el ALCA. De hecho, en una reunión del ALCA realizada en Toronto, también en el mes de noviembre, todos los países estuvieron de acuerdo con la eliminación de cualquier subvención a la exportación de los productos agrícolas, posición que sostuvieron conjuntamente en Seattle. Finalmente, ellos lamentaron el fracaso en Seattle y renovaron su voluntad de defender la igualdad de tratamiento entre los productos agrícolas e industriales dentro de la OMC (*ibídem*, ítem 18 y 19).

Una primera reunión del Comité ocurrió en Buenos Aires, el 6 y el 7 de abril de 2000.¹³¹³ En esa ocasión, la Unión Europea presentó una lista de 19 ítems destinados al Mercosur, entre los cuales se encontraba el pedido de una lista de acuerdos bilaterales o multilaterales sobre las inversiones hechas por cada Estado miembro, y otra de restricciones a la importación y exportación de bienes.¹³¹⁴ La negociación se dividía en dos aspectos: la cooperación y el comercio. En lo que respecta a la cooperación, se crearon tres subgrupos (cooperación económica, cooperación cultural y social, y cooperación técnica y financiera), encargados de someter los informes anuales al subcomité.

En cuanto al comercio, se crearon tres grupos técnicos: Grupo 1, barreras arancelarias y no arancelarias en el área industrial, agrícola y pesquera, reglas de origen, protección comercial, medidas sanitarias y fitosanitarias, y cuestiones aduaneras; Grupo 2, servicios, capitales e inversiones y propiedad intelectual; Grupo 3, competencia, solución de controversias y mercados públicos.¹³¹⁵ Ellos debían finalizar sus trabajos en julio de 2001, fecha en la cual deberían iniciarse las negociaciones arancelarias, según lo que fue previsto en el mandato del Consejo de la Comisión Europea.¹³¹⁶

El Comité se reunió por segunda vez en Bruselas, del 13 al 16 de junio de 2000.¹³¹⁷ Un intercambio de informaciones se realizaría, del lado europeo,

¹³¹³ First Meeting of The EU-Mercosur Biregional Negotiations Committee. Draft Conclusions, mimeo, Buenos Aires, 7 de abril de 2000.

¹³¹⁴ *Ibidem*, pp. 22-23. Elaborada dos años antes por ambos bloques, la “fotografía” de los intercambios interregionales no era, por lo tanto, tan clara como se presentó en la época de su publicación.

¹³¹⁵ Los mismos grupos y técnicas fueron creados en las relaciones UE-Chile, véase *First Meeting of The EU-Chile Negotiations Committee. Draft Conclusions, mimeo*, Santiago, 10-11 de abril de 2000.

¹³¹⁶ Los comentarios del diputado francés Alain Barrau sobre las expectativas francesas en cuanto a esta primera reunión son muy significativos: “Es muy probable que el inicio de las negociaciones sea difícil. El primer comité de negociación será la ocasión de una explicación franca pero, considerando el nivel de los especialistas, no se debe temer una crisis abierta. Peor sería en caso de que las negociaciones se debilitasen mientras las entabladas con el ALCA prosiguiesen viento en popa. Los negociadores europeos, sin dejarse intimidar por los supuestos avances de las negociaciones con el ALCA, deberán mantener un discurso convincente y consistente a fin de que los países del Mercosur no se dejen ganar por el escepticismo” (Pour un dialogue fructueux entre l’UE et le Mercosur [Por un diálogo fructífero entre la UE y el Mercosur], Asamblea Nacional, reporte informativo n.º 2269, 22 de marzo de 2000, p. 38). Dando continuidad a la metáfora nupcial relativa a las relaciones interregionales, que él mismo había inaugurado en 1999 con el reporte informativo “Mariage o union libre? [¿Casamiento o unión libre?]”, o. cit., M. Barrau recuerda, en marzo de 2000, que “los avisos fueron publicados, es preciso ahora celebrar el casamiento” (*ibidem*, p. 49). Sin embargo, si nos referimos a Stendhal, en los casamientos sin amor la fidelidad es contraria a la naturaleza, de donde la evidencia de que ambos bloques están necesariamente condenados a la poligamia.

¹³¹⁷ Final conclusions of the second meeting of the EU-Mercosur biregional negotiations committee, Bruselas, 13-16 de junio de 2000, disponible en <europa.eu.int>.

relacionado con el estudio de la PAC y del proceso de ampliación y, del lado del Mercosur, relacionado con la fase actual de la integración, principalmente en cuanto a los servicios y a los mercados públicos. Los grupos técnicos presentaron resultados parciales de sus reuniones, los que fueron poco significativos. En realidad, este encuentro fue visto como un fracaso por ambas partes.¹³¹⁸ En ocasión de la Cúpula del Mercosur a fines del primer semestre de 2000, los países miembros se contentaron con una simple mención de la realización de las dos primeras reuniones de los comités de negociaciones UE-Mercosur y UE-Chile. Por el contrario, con relación al ALCA, los presidentes celebraron la elaboración de las primeras versiones del texto del acuerdo.¹³¹⁹

La Unión Europea y el Mercosur se encontraron para la tercera ronda de negociaciones en Brasilia, durante los días 7 al 10 de noviembre de 2000, con la presencia del comisario europeo de relaciones exteriores, Chris Patten, que deseaba mostrarla como una prueba del interés privilegiado de Europa por esta región.¹³²⁰ Él consideró que esta reunión marcó un cambio en la naturaleza de las negociaciones, pues éstas deben basarse en la redacción de una primera versión del texto de acuerdo,

¹³¹⁸ “La opinión de los europeos es que ‘los países del Mercosur no están técnicamente preparados para la negociación y no están suficientemente coordinados’. ‘Por el momento, no conseguimos hablar de la misma cosa y las negociaciones parecen un diálogo de sordos’, se quejan los países del Mercosur”, UE/Mercosur, *Europe*, n.º 7836, Brasilia, 6 de noviembre de 2000.

¹³¹⁹ Comunicado conjunto de los presidentes de los Estados parte del Mercosur, Bolivia y Chile, Buenos Aires, 30 de junio de 2000, en *BILA*, n.º 26, enero-julio de 2000, ítem 21 y 22. Esta indiferencia persiste a pesar de la presencia, como invitado especial de la Cúpula, del señor PESC [el alto representante de la Unión Europea para la Política Externa y la Seguridad Común], Javier Solana Madariaga.

¹³²⁰ Algunos días antes de esta reunión, Chris Patten hizo una advertencia a los españoles: “Las negociaciones con el Mercosur serán duras [...] como en cualquier negociación, tendremos que hacer concesiones, inclusive sobre temas delicados como la agricultura. Y seguramente fracasaremos si no existe un compromiso de los Estados miembros, como España, de ver más allá del impacto político inmediato de tales concesiones en detrimento de los beneficios económicos y políticos a largo plazo” (UE/Mercosur, *Europe*, n.º 7835, Bruselas-Madrid, 3 de noviembre de 2000). Demostrando un optimismo desmentido por acontecimientos futuros, Chris Patten afirma que el Mercosur en breve se tornará en “el pilar de la estabilidad política para el conjunto de la región latinoamericana” (ibídem). Probablemente inspirado por el “ímpetu matrimonial” de Barreau, el comisario británico publicó, en uno de los principales periódicos brasileños, un artículo en el cual retoma las palabras de Mario Benedetti, al proponer a América Latina “la construcción de un nuevo canal sin esclusas ni disculpas, que coloque en contacto finalmente su mirada atlántica y mi carácter pacífico” (*Folha de São Paulo*, 7 de noviembre de 2000). El ímpetu romántico de Patten, que de hecho no obtuvo reciprocidad, en realidad esconde la gran distancia entre las propuestas europeas y las del Mercosur durante las negociaciones, así como la dificultad en que se encuentran debido al fracaso de la nueva ronda de la OMC en Seattle. Pero él inaugura tal vez la nueva imagen del Mercosur, verdadera musa que sería cortejada tanto por los norteamericanos como por los europeos.

relativo al diálogo político y a la cooperación económica.¹³²¹ Pero señaló que, en caso de que se quiera superar la fase de discusiones sobre la eliminación arancelaria y la liberalización de los servicios, es preciso previamente que las partes demuestren un estado de espíritu que permita el completo conocimiento mutuo. Nótese que, según el comisario, el Mercosur y la Unión tendrían serias dificultades en cuanto a la transparencia, que deben ser resueltas con urgencia, bajo pena de comprometer el futuro de las negociaciones.¹³²²

De este modo, en Brasilia el clima de las negociaciones parece evolucionar positivamente.¹³²³ El intercambio de informaciones se profundizó y las partes se pusieron de acuerdo en avanzar hacia la elaboración de un texto preliminar también en materia de cooperación y comercio en ocasión de la reunión siguiente.¹³²⁴ Ambas partes presentaron propuestas que permitieron iniciar la discusión sobre el preámbulo del acuerdo, la estructura del futuro diálogo político y el marco institucional de la asociación, y esbozaron un texto conjunto sobre estos temas.¹³²⁵ Por otra parte, un mes después del encuentro en Brasilia, el Mercosur se vio sacudido por la oficialización de la firma de un acuerdo entre Chile y los Estados Unidos, así como por la voluntad concomitante de Brasil de anticipar el lanzamiento del ALCA.¹³²⁶

¹³²¹ El viaje de Patten no pasa desapercibido en Europa: “Las personalidades políticas presentadas en estos encuentros eran unánimes en cuanto al hecho de que Europa posee una carta en la manga para expulsar a los americanos de aquello que por mucho tiempo fue su exclusividad; sí, ella posee medios financieros y comerciales para vencer en esta tarea, pero es preciso actuar rápido, y todavía falta mucho para vencer la partida” (Berangère Mathieu de Heaulme, “Le Commissaire européen Chris Patten arrive aujourd’hui au Brésil. Si les Quinze s’unissaient pour prospecter l’Amérique latine [El comisario europeo Chris Patten llega hoy a Brasil. Si los Quince se uniesen para descubrir América Latina]”, en *Le Figaro économie*, 6 de noviembre de 2000). Se trata de otra visión del Mercosur, la de una presa disputada por los predadores americanos y europeos.

¹³²² EU-Mercosur Biregional Negotiations Committee, Speech by Chris Patten, Brasilia, 7 de noviembre de 2000, disponible en <europa.eu.int>.

¹³²³ En un comunicado conjunto, los presidentes de los Estados miembros del Mercosur expresaron su satisfacción con los resultados de la reunión y señalaron que el clima de franqueza y la productividad del encuentro permitieron mejorar las relaciones entre las partes. Ellos reafirmaron la prioridad atribuida por el Mercosur a esas negociaciones, que deben cubrir todos los sectores (Comunicado conjunto de los presidentes de los Estados parte del Mercosur, Florianópolis, 14-15 de diciembre de 2000, en *BILA*, n.º 27, julio-diciembre de 2000, p. 13).

¹³²⁴ Third meeting of the EU-Mercosur Biregional Negotiations Committee - Final Conclusions, Brasilia, 7-10 de noviembre de 2000, disponible en <europa.eu.int>.

¹³²⁵ Third round of Negotiations in Brasilia (nov. 2000) - Press release, Brasilia, 7-10 de noviembre de 2000, disponible en <europa.eu.int>. El mismo documento fue publicado en portugués en el *BILA*, n.º 27, o. cit., pp. 350-352.

¹³²⁶ Véase p. 491.

En febrero de 2001, la Comisión de Relaciones Exteriores del Parlamento Europeo publicó un informe y una propuesta de recomendación que critica duramente la actitud de la Comisión y del Consejo hacia el Mercosur y Chile, que deberían ser la prioridad absoluta de las relaciones entre la Unión y América Latina. Inicialmente, el relator considera lamentable que el mandato concedido a la Comisión por el Consejo no contenga ninguna referencia específica a la base jurídica prevista por ese acuerdo, y enfatiza que el artículo 310 sería el único fundamento imaginable en caso de un acuerdo de asociación. La ausencia de esta referencia en el mandato no garantizaría la claridad y la seguridad necesarias al proceso de elaboración del acuerdo.¹³²⁷

En seguida, el informe señala que el mandato de negociación no comporta ninguna referencia a la participación constructiva de la sociedad civil, y propone que ambos bloques concedan una posición de observador a los representantes de las respectivas sociedades en las reuniones conjuntas. Sobre este punto, la propuesta del relator significa una verdadera revolución en las costumbres, tanto para los europeos como para los países del Mercosur.

Por otra parte, el relator afirma que es “particularmente deplorable que el proceso continúe dividiéndose en dos fases distintas, una relativa a las cuestiones no arancelarias y otra a las negociaciones sobre reducciones arancelarias y servicios”.¹³²⁸ Pero su indignación se dirige especialmente a la decisión del Consejo de subordinar la conclusión de los acuerdos con el Mercosur y Chile a la conclusión de las negociaciones de la OMC, que juzga “discriminatoria e inaceptable”. Se trata de una “condición nueva que nunca fue exigida en la conclusión de los acuerdos de asociación”.¹³²⁹ Finalmente, con la solicitud de modificación profunda de las directivas de negociación adoptadas por el Consejo, el relator señala que “cualquier tentativa que tenga como objetivo transformar el nuevo acuerdo en otra cosa, que no sea un instrumento de libre comercio entre ambos bloques, debe ser decididamente descartada”.¹³³⁰

¹³²⁷ Rapport contenant une proposition de recommandation du Parlement européen au Conseil sur le mandat de négociation d'un accord interrégional avec le Mercosur [Informe conteniendo una propuesta de recomendación del Parlamento Europeo al Consejo sobre el mandato de negociación de un acuerdo interregional con el Mercosur], relator: Pedro Maset Campos, PE 294.838 final A5-0049/2001, p. 9.

¹³²⁸ *Ibidem*, p. 11.

¹³²⁹ *Ibidem*.

¹³³⁰ *Ibidem*, p. 14.

El 1.º de marzo de 2001, al momento de la adopción de la recomendación por el Parlamento, el comisario Patten hizo uso de la palabra en la sesión plenaria. Prometió un progreso significativo de las negociaciones antes de la Cúpula de Madrid, prevista para mayo de 2002, fecha en que las partes habrían probablemente alcanzado la creación de una *masa crítica* que facilitaría la conclusión de ciertos aspectos del acuerdo. En cuanto al mandato concedido a la Comisión por el Consejo, señala que un debate difícil en el ámbito interno tuvo lugar tres años antes, y que la Comisión debería continuar su trabajo respetando las condiciones que le fueron impuestas.

En cuanto a la base legal del acuerdo, considera que actualmente sólo se dispone de la orientación sobre el texto que debe ser adoptado, y que es preciso esperar los resultados de las negociaciones para elegir el fundamento jurídico conveniente. Sobre la subordinación del fin de las negociaciones al término de la nueva ronda de la OMC, Patten considera que una eventual exclusión de esa cláusula no sería imposible, pero que ella depende de la evolución de las negociaciones. En cuanto a los dos aspectos, arancelario y no arancelario, considera que se trata más de un principio que de una práctica, y que de todos modos las negociaciones arancelarias serán iniciadas en un plazo de cuatro meses.¹³³¹

Durante el debate, que fue considerado como “muy consensuado”, la mayoría de los parlamentarios reiteró la visión pendular del Mercosur, argumentando que “la nueva administración americana anunció que concede prioridad a la realización de la zona de libre comercio de las Américas: ¿nosotros queremos entregar América Latina a los Estados Unidos y concentrarnos en Europa Oriental? Esta división dual del mundo no es deseable”.¹³³² El Parlamento Europeo finalmente decidió adoptar la recomendación, utilizando para ello un vocabulario bastante fuerte.¹³³³

¹³³¹ Debate on Mercosur, Speech by Chris Patten 01/95, European Parliament, Bruselas, 1.º de marzo de 2001, disponible en <europe.eu.int>.

¹³³² Diputado Rolf Linkohr, según PE/Mercosur/Chili, *Europe*, n.º 7914, Bruselas, 1.º de marzo de 2001.

¹³³³ “[...] 1. es indispensable modificar las directivas actuales de negociación con el Mercosur, del 13 de setiembre de 1999, a fin de que las nuevas directivas determinen por lo menos lo siguiente: el nuevo mandato de negociación debe fijar expresamente la base jurídica del nuevo acuerdo de asociación, que deberá estar constituido por el artículo 310 del tratado CE en relación con el artículo 300, parágrafo 2, primer inciso, segunda frase, y parágrafo 3, segundo inciso; [...] 7. el nuevo mandato de negociación debe incluir referencias específicas a la participación de la sociedad civil en el nuevo diálogo político, proponiendo principalmente la realización de conferencias periódicas con los representantes de la sociedad civil organizada, tanto en el territorio de la UE como en el del Mercosur, la concesión a estos representantes del status de observadores en las reuniones

Es arriesgado intentar medir el efecto de las presiones del Parlamento sobre la Comisión, ya que, aun suponiendo que ésta sea animada por una real voluntad de realizar progresos sustanciales en las negociaciones, es imposible anticipar las reacciones del Mercosur. El secreto de las reuniones, el lenguaje diplomático y las informaciones vagas e imprecisas contenidas en los procesos verbales disponibles no lo permiten. Sin embargo, es posible suponer que la cuestión agrícola continúa constituyendo un elemento de bloqueo, ya que Europa parece determinada a esperar la próxima ronda de la OMC, y a no hacer concesiones que no hayan sido consensuadas en el ámbito multilateral. En la práctica, cada parte imputa a la otra la responsabilidad de este fracaso político. El Mercosur se queja porque la Unión comenzó voluntariamente las negociaciones sobre los sectores en los cuales el Mercosur no está integrado, y la Unión señala la falta de preparación y coordinación de los países del Mercosur, particularmente cuando cada seis meses se da el cambio de la presidencia del bloque, lo que ocasiona un cambio de interlocutor para las negociaciones.¹³³⁴

Durante la cuarta ronda de negociaciones, ocurrida en Bruselas entre los días 19 a 22 de marzo de 2001, los negociadores se concentraron en propuestas relativas a competencia, medidas de salvaguardia y normas técnicas.¹³³⁵ Un texto definitivo para el acuerdo de asociación comenzó a ser discutido en varios campos de cooperación.¹³³⁶ De cualquier manera, solamente en la quinta ronda de negociaciones, organizada en Montevideo del 2 al 6 de julio de 2001, se alcanzaron resultados.

interministeriales, facilitando su participación activa en los diferentes foros, comisiones y subcomisiones sectoriales correspondientes, para todos las etapas de la discusión, de la negociación y de su acompañamiento; 8. el nuevo mandato de negociación debe principalmente eliminar la subordinación actual de la conclusión del nuevo acuerdo de asociación con el Mercosur a la conclusión de las negociaciones de la ronda de la OMC; [...] 10. así, el nuevo mandato de negociación debe eliminar, mientras la misma se encuentra en vigor, la división actual del proceso de negociación en dos fases, una relativa a las cuestiones arancelarias y otra a las negociaciones sobre las reducciones arancelarias y los servicios” (doc. A5-0049/2001, disponible en <www.europarl.eu.int/guide/search/default_fr.htm>). En el mismo día aprobó en términos casi idénticos una recomendación relativa a Chile; véase doc. A5-0050/2001, *ibídem*.

¹³³⁴ UE/Mercosur, *Europe*, n.º 7924, Bruselas, 15 de marzo de 2001.

¹³³⁵ Fourth meeting of the EU-Mercosur biregional negotiations committee, Bruselas, 19-22 de marzo de 2001, disponible en <europe.eu.int>.

¹³³⁶ El dilema de las negociaciones en materia no arancelaria no pasa desapercibido en Francia. Alain Barrau constata que “las negociaciones en el ámbito no arancelario no progresaron en los cuatro comités de negociación. Los países del Mercosur, y principalmente Brasil, expresan fuertes reticencias en tratar sobre mercados públicos, servicios y propiedad intelectual. Además, el Mercosur sufre de una falta evidente de preparación sobre estos asuntos, con la ausencia de normas comunes definidas a nivel regional. Varias veces la presidencia del Mercosur fue obligada a encaminar a Europa discusiones bilaterales con cada uno de sus miembros por falta de una posición común de la entidad regional. Es indispensable que las negociaciones con el Mercosur den prioridad al sector no arancelario. [...] Las ganancias que pueden ser obtenidas por Europa en materia arancelaria

III. Europa auxilia al Mercosur

La quinta ronda debería entrar en la historia de las negociaciones como el inicio de la negociación de las barreras arancelarias, a través de la presentación de una *Oferta de Negociación Europea*.¹³³⁷ Sin embargo, el momento de presentar una propuesta concreta de negociaciones no fue elegido al azar, ya que coincide con el agravamiento de la crisis del Mercosur.¹³³⁸

Incapaz de dar una respuesta adecuada a la gravedad de los problemas económicos de la Argentina, relacionados principalmente con el sostenimiento de la paridad entre el peso y el dólar, el presidente Fernando de la Rúa recurrió a Domingo Cavallo, antiguo ministro de Carlos Menem. Después de su llegada al poder, el 19 de marzo de 2001, se tornó en una especie de *superministro*, dotado de poderes extraordinarios por el Congreso argentino.¹³³⁹ Los desequilibrios de las tasas de cambio brasilera y argentina amenazaban el acervo del Mercosur, principalmente el arancel externo común. Domingo Cavallo adoptó una actitud visiblemente anti-Mercosur, proponiendo, o bien el abandono de la unión aduanera en favor de una simple zona de libre comercio, o bien el abandono puro y simple del proyecto integracionista. Paralelamente, el presidente De la Rúa reiteraba sus convicciones integracionistas, sin convencer a nadie.¹³⁴⁰

pueden perderse si las exportaciones comunitarias se enfrentasen con obstáculos no arancelarios importantes”, Assemblée Nationale, Reporte de informaciones n.º 3211, 28 de junio de 2001, p. 40-41.

¹³³⁷ Fifth meeting of the EU-Mercosur Biregional Negotiations Committee, Montevideo, 2-6 julio de 2001, disponible en <europe.eu.int>. Véase la versión del texto en español en *BILA*, n.º 28, enero-julio de 2001, pp. 168-169.

¹³³⁸ “Las negociaciones con el Mercosur parecen patinar y los Estados miembros del Mercado Común del Sur parecen tener dificultades en definir una posición común de negociaciones, en el momento en que su proceso de integración está en punto muerto. Según los negociadores, las discusiones con Chile están, por otra parte, ya bastante avanzadas, y el objetivo de 2002 podrá ser respetado” (UE/Chili/Mercosur, *Europe*, n.º 7992, Bruselas, 25 de junio de 2001).

¹³³⁹ Sobre las medidas económicas tomadas por Cavallo, véase principalmente Carlos Quenan, “La carrera que corre Cavallo”, en *Clarín*, Buenos Aires, 22 de abril de 2001.

¹³⁴⁰ Transcendiendo el lado burlesco de la notoria antipatía de Cavallo por el Mercosur (él declaró, por ejemplo, que Brasil era un “elefante dentro de un bote”; véase Monica Yanakiew, “Argentina não recua”, en *Correio Braziliense*, Brasilia, 7 de julio de 2001 —lo que representa una evolución de estas opiniones pertinentemente zoológicas: en 1993, Cavallo definía a Brasil como un “elefante borracho”—), el gobierno argentino tomó medidas concretas contra las exportaciones brasileras y aumentó cada vez más el poder de Cavallo. Véanse principalmente Gesner Oliveira, “Cavallo versus Mercosul”, en *Folha de São Paulo*, 7 de junio de 2001; “Uma gravíssima deslealdade”, editorial, en *O Estado de São Paulo*, 6 julio de 2001, p. A4; “Cavallo rejeita acordo com o Brasil”, en *Jornal do Comércio*, 7 de julio de 2001, p. A7.

La Unión Europea dio entonces pruebas de un verdadero compromiso con el Mercosur. El comisario Pascal Lamy advirtió públicamente al ministro Cavallo sobre la decisión europea de rechazar cualquier discusión con los países aisladamente, y de negociar sólo con el Mercosur. Agregó que un eventual retroceso del Mercosur a una simple zona de libre comercio no era conveniente para Europa.¹³⁴¹ En Montevideo, los representantes de la Unión sugirieron abiertamente que el Mercosur adoptara instituciones supranacionales, a fin de dotar al bloque de una mayor estabilidad institucional y de mayor eficacia.¹³⁴²

Brasil decide entonces suspender oficialmente cualquier negociación con Argentina el 5 de junio de 2001,¹³⁴³ el mismo día en que la Unión presenta una *Oferta de Negociación* con vistas a la asociación UE-Mercosur.¹³⁴⁴ Está compuesta de tres partes: el comercio de bienes, los servicios y los mercados públicos. Sobre los servicios, la Unión se contenta con proponer una liberalización sustancial en ocasión de la entrada en vigor del acuerdo. En cuanto a los mercados públicos, Europa prevé simplemente, en una única frase, la apertura de esos mercados. La oferta se concentra efectivamente en el comercio de bienes, en el que Europa distingue los productos agrícolas, los productos industriales y los productos marítimos.

Los productos agrícolas son clasificados en seis categorías distintas. La primera está compuesta de frutas frescas y algunos oleaginosos, y la Unión propone la liberalización completa de todos los derechos. La segunda categoría reúne a la carne equina, frutas, hortalizas, algunos oleaginosos, flores y bulbos, cuyos derechos serían eliminados en etapas anuales, a lo largo de cuatro años. La tercera categoría se compone de algunas frutas y hortalizas industrializadas, jugos de fruta y carne de pollo industrializada, y debe ser liberada en siete etapas anuales. La cuarta comprende

¹³⁴¹ Clóvis Rossi, "UE diz a Cavallo que só negocia com o Mercosul", en *Folha de São Paulo*, 7 de junio de 2001, p. B7.

¹³⁴² Cláudia Dianni, "Instituições supranacionais é o pedido da UE para o Mercosul", en *O Estado de São Paulo*, 7 de julio de 2001, p. B7.

¹³⁴³ "Rompimento comercial é alerta", en *Folha de São Paulo*, 7 de julio de 2001, p. B4. Véase también "Negociações rompidas", en *O Globo*, 6 de julio de 2001, p. 21, en el cual el presidente Cardoso señala que las relaciones diplomáticas no fueron rotas.

¹³⁴⁴ V Ronda de negociaciones Unión Europea-Mercosur, Oferta de negociación de la UE, IP/01/963, Bruselas, 5 de julio de 2001, disponible en «europe.eu.int». El 11 de julio, la Unión presentó una propuesta de negociación con Chile (UE/Chili, *Europe*, n.º 8005, Bruselas, 12 de julio de 2001).

carne de cerdo, jamón, miel, carne enlatada y algunas frutas y hortalizas industrializadas, para los cuales los derechos de aduana deben ser suprimidos en diez etapas anuales. Los licores y los vinos constituyen la quinta categoría y serán objeto de acuerdos específicos de eliminación progresiva. Las cinco categorías representan un total de 2,2 billones de euros, que constituyen 80% del comercio de los productos agrícolas sometidos a derechos de aduana y 90% del comercio total de productos agrícolas. Una sexta categoría comprende los productos más sensibles, para los cuales la Unión estaría dispuesta a negociar una mayor liberalización a través cuotas arancelarias preferenciales. Evidentemente, se encuentran en esta categoría los productos clave de las exportaciones del Mercosur: cereales, carne roja, azúcar, tabaco, lácteos y algunas frutas y hortalizas industrializadas.

Los productos industriales, según esta oferta, serían objeto de una liberalización del 100% en diez años, siguiendo cuatro etapas, sin ninguna distinción entre los productos. Finalmente, los productos marítimos serían totalmente liberalizados en diez años, sin etapas definidas. La Unión Europea no esconde que esta propuesta se ubica en el contexto del interés estratégico de Europa por la consolidación y solidez del Mercosur.¹³⁴⁵

El Mercosur, por su parte, había adoptado dos semanas antes una norma destinada a acelerar las negociaciones bilaterales en las que participaba, particularmente las negociaciones con la Unión Europea.¹³⁴⁶ Organizó un grupo de negociación permanente, encargado de definir una plataforma consensual de negociación.¹³⁴⁷ De este modo, fue obligado a agradecer a la Unión por su propuesta, y a comprometerse a presentar una contrapropuesta antes del 30 de octubre de 2001. Los responsables del Mercosur no esconden las dificultades técnicas para evaluar el alcance de la propuesta de Europa, pero consideran el gesto como muy positivo

¹³⁴⁵ Pascal Lamy, entrevista concedida a *Gazeta Mercantil*, 5 de julio de 2001, p. A7. El comisario señaló, en relación con la propuesta de oferta de negociación con el Mercosur, que “elegimos hacerlo por razones políticas, para ejecutar un acto político en respuesta a los que todavía dudaban de la seriedad de nuestra ambición”, lo que haría pensar que “en breve tendremos un retorno de esta inversión” (UE/Amérique latine, *Europe*, n.º 8015, Bruselas, 26 de julio de 2001). En la misma ocasión, Lamy aparentemente bautizó la asociación interregional de “Eurosul”.

¹³⁴⁶ Decisión CMC n.º 08/01, Asunción, 22 de junio de 2002, en *BILA*, n.º 28, enero-julio de 2001, pp. 22-23.

¹³⁴⁷ Es curioso que el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, sea designado por esta decisión como “asesor principal”, una especie de consultor privilegiado de este Grupo de Negociación (ibidem, art. 5.º).

desde el punto de vista político.¹³⁴⁸ La propuesta europea fue, de manera general, bien recibida por los países del Mercosur, en particular por Brasil.¹³⁴⁹

Por otra parte, en la quinta ronda de negociaciones se concluyó una versión preliminar del acuerdo sobre la estructura institucional de la asociación. Preveía la creación de un comité de asociación, de un comité parlamentario, de un comité consultivo integrado por los representantes del CES europeo y del Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur.¹³⁵⁰ Las partes elaboraron varios proyectos de disposiciones en materia de cooperación.

La sexta ronda de negociaciones comenzó por lo tanto en Bruselas, el día 29 de octubre de 2001, con la presentación por el Mercosur de una oferta de negociación.¹³⁵¹ Por medio de esta propuesta, el Mercosur manifiesta a la Unión su voluntad de reducir en 7,5 billones de dólares los aranceles sobre sus importaciones de productos europeos a lo largo de los próximos diez años. La oferta cubre cinco categorías diferentes en cuanto a la eliminación de tasas y comprende cerca del 33% del promedio anual de las importaciones de los productos europeos. Con la entrada en vigor del acuerdo, el Mercosur renunciaría a 2 billones de dólares de derechos de aduana. Otras tres categorías serían liberadas en diez años, las que representan un total de 4,4 billones de dólares en reducciones arancelarias.¹³⁵²

¹³⁴⁸ Según las declaraciones del embajador José Botafogo Gonçalves, “Plano da UE mantém subsidio agrícola” (*O Estado de São Paulo*, 6 de julio de 2001, p. B7).

¹³⁴⁹ Véanse principalmente Clóvis Rossi, “É pegar ou largar”, en *Folha de São Paulo*, 7 de julio de 2001, p. A2; y “Mercosul-Europa, uma boa oportunidade”, editorial, en *O Estado de São Paulo*, 7 de julio de 2001. Para una opinión contraria, véase Julio Nogués, “El Mercosur y la integración con Europa”, en *La Nación*, 26 de setiembre de 2001, en el cual la oferta europea es considerada “mezquina”.

¹³⁵⁰ “Institutional Framework - Association Council”, anexo 5.1 al proceso verbal de la reunión, en *BILA*, n.º 28, o. cit., p. 169.

¹³⁵¹ “Mercosul oferece corte de tarifas à UE”, en *Folha de São Paulo*, 30 de octubre de 2001.

¹³⁵² En este famoso discurso ante la Asamblea Nacional, el presidente Cardoso comentó la crisis del Mercosur y la timidez de la propuesta: “El Mercosur es tan importante para Brasil como la Unión Europea lo es para Francia. Jean Monnet se decía satisfecho sintiendo que la integración europea encontraba su cimiento no en los textos de los tratados, sino en la cabeza de las personas. Yo diría la misma cosa sobre el Mercosur, que pasó del estado de proyecto de gobiernos al de proyecto de sociedades. Más allá de los obstáculos puntuales, que constituyen el problema común cada vez que se procura integrar voluntades soberanas, existe la determinación de hacer avanzar una experiencia de importancia mayor para la región y sus intercambios con el resto del mundo. Yo creo en la asociación del Mercosur con la Unión Europea, que puede tornarse uno de los modelos de *convivium*, los cuales, esperamos, prevalecerán una vez pasada la crisis. Cualesquiera que sean las circunstancias, Brasil buscará asociarse a la Unión Europea y cuenta con el apoyo de Francia. Es preciso estar atentos al principio de equidad. Para beneficio de unos, debe responder a la satisfacción de las expectativas de otros. El interés fundamental del Mercosur es ampliar su acceso al mercado agrícola comunitario y poder participar, con armas iguales, en la competencia por los otros mercados. La propuesta del Mercosur será presentada en los próximos días. Creo que es una buena propuesta. Pero estoy seguro de que podemos hacer mucho más, y me gustaría que las patronales

El encuentro se desarrolla, por lo tanto, en torno a la confrontación de dos propuestas, en varias áreas.¹³⁵³ Las partes reconocen que un gran trabajo técnico se impone antes de la séptima ronda de negociaciones, ocurrida en Buenos Aires, entre el 8 y el 11 de abril de 2002.

Sin embargo, más allá de los problemas técnicos, es un *impasse* político que se desarrolla en las rondas siguientes de negociaciones: la octava, en Brasilia, del 11 al 14 de noviembre de 2002; la novena, en Bruselas, del 17 al 21 de marzo de 2003; la décima, en Asunción, entre el 23 y el 27 de junio de 2003; la undécima, en Bruselas, del 2 al 5 de diciembre de 2003; la duodécima, en Buenos Aires, del 8 al 12 de marzo de 2004; la decimotercera, en Bruselas, del 8 al 12 de marzo de 2004.

Los informes sobre estas reuniones son repetitivos y revelan la circularidad de los problemas.¹³⁵⁴ En el medio académico y técnico se han elaborado estudios importantes que detallan los elementos en juego en las negociaciones, producto a producto, pero igualmente buscan alternativas a los *impasses* comerciales, a lo largo de las rondas de negociación.¹³⁵⁵

El análisis de los dos documentos lleva inevitablemente a imaginar un escenario en el cual las partes se ponen de acuerdo en establecer la liberalización de los productos agrícolas, sin amenazar gravemente la PAC y sin que ello implique la renuncia, por parte del Mercosur, al acceso a los productos agrícolas. Aun en esta hipótesis académica, parece que otros factores constituirían obstáculos a la asociación interregional.

y los negociadores de ambos lados considerasen una gama más variada de productos. De hecho, es preciso señalar de un modo más claro que estamos decididos a avanzar más rápidamente para la definición de un acuerdo de libre comercio. Si creemos efectivamente en el libre comercio, el Mercosur y la Unión Europea deben adoptar medidas efectivas contra el proteccionismo. La convergencia entre nuestros bloques contribuirá para que el próximo ciclo de la Organización Mundial del Comercio responda, con equidad, a las expectativas de todos. La amenaza de una nueva recesión se encuentra muy presente para que perdamos la ocasión que no es ofrecida de relanzar en Doha las negociaciones comerciales” (o. cit.).

¹³⁵³ “Sixth meeting of the European Union-Mercosur biregional negotiations committee”, Bruselas, 29-31 de octubre de 2001, disponible en <europa.eu.int>.

¹³⁵⁴ Véase los informes elaborados por la Comisión Europea, en <europa.eu.int>.

¹³⁵⁵ Véanse, en particular, Mário Marconini y Renato Flôres (orgs.), *Acordo Mercosul-União Européia. Além da agricultura*, Río de Janeiro, CEBRI-FKA, 2003; Alfredo Valadão y Sheila Page, *Agriculture and Agrobusiness in the EU-Mercosur Negotiations*, París, Chaire Mercosur de Sciences Po, 2003; Alfredo Valadão y Pedro da Motta Veiga, *Political Issues in the EU-Mercosur Negotiations*, París, Chaire Mercosur de Sciences Po, 2003; Alfredo Valadão y Paolo Guerrieri, *Implementing a EU-Mercosur Agreement - Non-trade issues*, París, Chaire Mercosur de Sciences Po, 2004.

§ 2.º El “nudo agrícola”

Todos los comentarios sobre las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur se refieren al famoso “nudo agrícola” de las negociaciones. Para los más radicales, el debate sería “bloqueado por un discurso europeo proteccionista y por una reivindicación sin medios términos por parte de los *mercasureños* de un acceso limitado al mercado de la UE. Este bloqueo se expresa esencialmente por un diálogo entre sordos, en el cual ninguna de las partes quiere oír los argumentos de la otra”.¹³⁵⁶ Así, conviene en primer lugar comprender el conflicto en el área de la agricultura (I) para después cuestionarse si realmente constituye la principal apuesta de la asociación interregional (II).

I. Un abordaje neutro de la cuestión agrícola

Luego del fracaso de la OMC en Seattle, la Unión aprovechó el vacío dejado por la parálisis norteamericana: el comisario Pascal Lamy dio la vuelta al mundo proponiendo a los Estados Unidos y a los PVD un nuevo ciclo de negociaciones y una nueva agenda.¹³⁵⁷ Reconoció, en marzo de 2000, que las negociaciones bilaterales entre el Mercosur y la Unión ni siquiera habían comenzado.¹³⁵⁸ De cualquier modo, los bloques debían inevitablemente enfrentarse en el escenario multilateral.

Nótese que en el ámbito de la OMC es innegable que las dificultades de las relaciones UE-Mercosur son agravadas por tres serios factores. En primer lugar, las exportaciones del Mercosur para la Unión tienen como componentes más

¹³⁵⁶ Chaire Mercosur, Rapport annuel 2000. Vers un accord entre le Mercosur et l'Europe [Informe anual 2000. Para un acuerdo entre el Mercosur y Europa], documento mimeografiado, París, Institut d'Etudes Politiques (Science Po), 27 de julio de 2000, ítem 88.

¹³⁵⁷ Assis Moreira, “Oportunismo da União Européia”, en *Gazeta Mercantil*, 17-19 de marzo de 2000.

¹³⁵⁸ Entrevista concedida a *Gazeta Mercantil*, 22 de marzo de 2000, pp. 1-4. El periódico dedica su editorial del mismo día a Pascal Lamy, criticándolo fuertemente. Primero, él responde al argumento del comisario europeo, según el cual apenas un tercio de los productos brasileiros serían tasados en Europa. El editorial recuerda que los productos exentos son aquellos que Europa no produce, como la soja y el café. Pero por otro lado, la carne bovina brasileira es tasada en 215% en Europa y el azúcar en 73%. Enseguida, acusa a Europa de haber bloqueado la candidatura del ex ministro brasileiro Celso Amorim para la presidencia de la nueva ronda de negociaciones de la OMC. Finalmente, afirma que la ejecución de la protección de los agricultores europeos es pagada por los productores del Mercosur: la transferencia de ingresos se revelaría cuando se compara el aumento de la exportación europea hacia el Mercosur (181% entre 1990 y 1998) y del Mercosur hacia Europa (19%) (ibídem).

importantes los alimentos, los mismos que Europa importa de terceros países con los cuales mantiene relaciones preferenciales. En segundo lugar, la Unión desconfía cada vez más del mercado agrícola, frente a la gran politización del sector en Europa y de la reforma de la PAC iniciada por los acuerdos de Berlín. Finalmente, el Mercosur es un aliado oficial de los Estados Unidos, dentro de la OMC, contra la política de subvenciones de la UE.¹³⁵⁹

En la estructura de la OMC, el siguiente ciclo de negociaciones comprende, entre las diferentes cuestiones relativas a la agricultura, la de la continuidad de la disminución de las subvenciones a las importaciones, que es el objetivo central del *Grupo de Cairns*,¹³⁶⁰ del cual forman parte Argentina, Brasil y Uruguay. Los objetivos de esta asociación consisten en garantizar la aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay y promover el desmantelamiento total de las barreras en materia agrícola.

El debate en la Ronda Uruguay, considerada como un cambio súbito en materia agrícola, fue en realidad muy difícil para la Unión,¹³⁶¹ y el Grupo de Cairns contribuyó bastante para ejercer presión sobre Europa. “Es forzoso constatar que a lo largo de las discusiones, que duraron casi ocho años, la UE no tuvo una actitud dinámica u ofensiva. La mayor parte del tiempo, las iniciativas vinieron de los Estados Unidos, y la Comunidad se limitó a resistir a algunas propuestas o intentó amenazarlas o tornarlas indoloras para sí. Es impresionante que ella se encuentre casi siempre en la posición de acusada, consiguiendo hasta la proeza de ver a los Estados Unidos y a los PVD formar un frente unido contra ella”.¹³⁶²

Los mecanismos de protección de la PAC buscan la afirmación de un concepto que excede en mucho las cuestiones comerciales internacionales. Se trata de la

¹³⁵⁹ IRELA, “Mercosur-Unión Europea: Dinámicas y perspectivas de una asociación creciente”, *Informe de IRELA*, INF-99/4-MER, 3 de mayo de 1999, pp. 8-9.

¹³⁶⁰ Este nombre corresponde a una ciudad portuaria de la Bahía de Trinidad, al norte de Queensland, en Australia, donde se reunieron por primera vez, en 1986, los 14 países exportadores de productos agrícolas que no subvencionan sus exportaciones. El grupo desencadenó su acción a través de las posiciones conjuntas en el ámbito de la Ronda Uruguay, el mismo año. Integrado por tres países del Mercosur, el Grupo de Cairns también está compuesto por Australia, Canadá, Chile, Colombia, Fiji, Filipinas, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda y Tailandia (Vicente Guillermo Arnaud, *Mercosur, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996, pp. 307-309).

¹³⁶¹ “Sería tentador postular que fue una especie de paranoia de la CE que transformó el Ciclo Uruguay en una negociación agrícola. En el inicio, cuando los Estados Unidos hablaban de ‘proteccionismo’, Europa entendía ‘agricultura’ y se concentraba en la defensiva” (Hugo Paemen y Alexandra Bensch, *Du GATT à l’OMC. La CE dans l’Uruguay Round*, Louvain, Presses Universitaires de Louvain, 1995, p. 34).

¹³⁶² Claude Blumann, “Conclusions générales”, en *Quel avenir pour la PAC?*, Rennes, Apogée, 1996, pp. 223-240 (239).

multifuncionalidad de la agricultura: destinada a producir precios ventajosos y a garantizar de forma tan eficaz como posible la base alimentaria de la población, la PAC desea también cuidar del medio ambiente, mantener sus áreas rurales, protegerlas y crear otras prestaciones de servicios con vistas a completar los ingresos de los productores agrícolas.¹³⁶³ De este modo, los *lobbies* agrícolas afirman que la apertura de los mercados europeos colocaría en peligro esta visión más amplia de la agricultura: ella cuesta mucho y no es competitiva, ya que no es ése su objetivo. Aunque por razones teóricas diferentes, las organizaciones de izquierda señalan los inconvenientes de la apertura en materia de desarrollo sostenible y seguridad alimentaria.

Es curioso que estudios realizados en Francia, que se preocupa mucho por la estabilidad de la PAC en todos los medios políticos, tiendan a minimizar este argumento: “No aparece en el plano de los principios, una contradicción definitiva entre el proceso de liberalización del intercambio agrícola y la existencia de políticas internas que apunten a favorecer una agricultura multifuncional, cuando éstas recurren a instrumentos más eficaces que el mantenimiento de precios”.¹³⁶⁴ Además, el concepto de multifuncionalidad debería interesar mucho a los países del Mercosur, ya que incluye preocupaciones que deberían ser las de ellos, tales como el refuerzo de la viabilidad socioeconómica y el desarrollo de las zonas rurales. De este modo, ambos bloques deberían dialogar, a fin de construir una “definición de multifuncionalidad que tenga en cuenta los intereses del Norte y del Sur y respete la diversidad de los sistemas de agricultura”.¹³⁶⁵

Por otra parte, exceptuando la cuestión agrícola, cuya “sensibilidad” europea se corresponde con algunos sectores industriales y de servicios del Mercosur, existen varias convergencias entre el Mercosur y la Unión en el ámbito multilateral: ambas partes poseen, por ejemplo, total interés en discutir la elaboración de una estructura normativa para las inversiones, así como para la competencia.¹³⁶⁶

¹³⁶³ Paul Richili, “Les problèmes juridiques posés par les nouvelles fonctions de l’agriculture [Los problemas jurídicos ocasionados por las nuevas funciones de la agricultura]”, en *L’Agriculture multifonctionnelle. Aspects juridiques*, París, L’Harmattan, 1999, pp. 27-33 (27).

¹³⁶⁴ Dominique y Jean-Christophe Bureau, “Agriculture et négociations commerciales”, pp. 9-73, en CAE, *Agriculture et négociations commerciales*, París, La documentation française, 1999, p. 70

¹³⁶⁵ Alain Barrau, *Des alliances pour une mondialisation maîtrisée*, o. cit., pp. 61-62.

¹³⁶⁶ José Alfredo Graça Lima, “O processo de associação Mercosul-União Européia”, pp. 49-56 en *Política Externa*, vol. 8, n.º 1, junio de 1999, p. 56.

Además, ¿quién sacaría provecho de las eventuales concesiones de la UE en el área de la agricultura? La percepción de Claude Blumann destaca más los riesgos que las ventajas. “Cuando se trata de los PVD, podemos congratularnos, ya que la Comunidad trabaja a favor de un reequilibrio de la balanza comercial Norte-Sur. Pero nada es cierto, pues los PVD y principalmente los ACP, encuentran dificultades en sacar provecho de las preferencias y otras ventajas aduaneras que les concede la Unión Europea. Por otro lado, cuando se trata de los Estados Unidos, podemos temer que ellos se beneficien de una supremacía agrícola mundial que nada puede contrabalancear”.¹³⁶⁷ Es precisamente una asociación con países de fuerte competitividad agrícola como los países del Mercosur, a los cuales la propia Europa reconoce que les falta tan solo un mercado para que su producción crezca geoméricamente, la única alternativa posible para enfrentar a los Estados Unidos en la materia.

Parece que un nuevo abordaje de la cuestión agrícola, centrada en torno del interés colectivo de las naciones asociadas y no de los intereses sectoriales, permitiría transformar la manzana de la discordia en un punto de unión entre los socios. Bajo esta óptica, la cuestión agrícola constituye tan solo un aspecto de las inmensas apuestas que envuelven a la asociación interregional.

II. Las redes de la globalización

En la hipótesis de que un conflicto agrícola se resuelva, sería el momento de cuestionarse sobre la identidad de los beneficiarios de la expansión de las exportaciones agrícolas en los países del Mercosur. Varias voces se articulan en defensa de que estos países no deberían volcarse a la exportación, sino a la satisfacción de las necesidades alimentarias nacionales y regionales, ya que una parte significativa de las poblaciones latinoamericanas, incluida la del *global-trader* brasilero, vive debajo de la línea de pobreza y sufre grave desnutrición. Sin embargo, aunque parezca inoportuno favorecer la autarquía en el área agrícola, es preciso reconocer que las exportaciones tienen a beneficiar a las grandes empresas agrícolas y a agravar los efectos negativos de la globalización sobre los pequeños y medianos campesinos de cada socio.

¹³⁶⁷ Claude Blumann, o. cit., p. 240.

La organización de la agricultura de los países del Mercosur todavía está fundada sobre la estructura arcaica de los *latifundia*, cuyos protagonistas dirigen una acción política destinada a afianzar sus privilegios en detrimento de los intereses nacionales. Además, una reforma agraria muy tímida, generadora de una tensión dolorosa en el medio rural, hace del ramo agrícola un factor de reproducción de desigualdades, y de recrudescimiento de una polarización política que amenaza la estabilidad de las instituciones democráticas. Los antiglobalistas consideran que sería bienvenida “la renuncia a las ilusiones del libre comercio con Europa y los Estados Unidos —que enriquece las firmas transnacionales sin contribuir en la disminución del hambre en sectores cada vez más importantes de sus poblaciones—, fatal para la agricultura campesina de ambos lados del Atlántico”.¹³⁶⁸

Sin embargo, si estos países del Sur fuesen capaces de reformar su estructura política y económica en favor del conjunto de sus poblaciones, si fuesen capaces de conducir de forma efectiva un proceso de integración y de buscar soluciones comunes para los graves problemas sociales que comparten, es innegable que estos jóvenes Estados dispondrían de una verdadera posibilidad de desarrollo a través de la inserción internacional. Pues es precisamente sobre este punto que la aproximación con Europa contribuye mucho más con el Mercosur que cualquier otra alternativa de asociación. La Unión financia en realidad una gran parte de los esfuerzos de integración en América Latina y coloca condiciones para el establecimiento de estas relaciones, principalmente en cuanto a la propia existencia del bloque.

Aunque algunos dirigentes políticos sean orientados por la imposición de cláusulas sociales y ambientales, su discurso no debe servir para enmascarar las evidencias. Es muy positivo para el Mercosur mantener relaciones privilegiadas con un bloque que discute gobernanza, democracia, federalismo, exclusión, al contrario de otros socios que no discuten nada y que buscan utilizar la opresión, o aun hablan de intereses policiales y militares dudosos, y preconizan apenas la búsqueda de un máximo e incondicional provecho. Más que una oferta de libre comercio, Europa propone un modelo de sociedad y de valores.¹³⁶⁹ El hecho de que ella no sea siempre

¹³⁶⁸ Jacques Berthelot, “Agriculture, le vrai débat Nord-Sud”, en *Le Monde Diplomatique*, marzo de 2000.

¹³⁶⁹ Esto no significa que Europa esté preparada para imponer este modelo. No parece que ella se considere como la entidad que ofrecerá el *road map* de la trayectoria institucional del Mercosur; Claudia Sánchez Bajo, *The European Union and Mercosur. A case of inter-regionalism*, 12 de febrero de 1999, disponible en

fiel a sus propios ideales debe ser tenido en cuenta, pero no constituye una disculpa para que jóvenes sociedades injustas y corruptas intenten escapar a sus dilemas, en particular a los de naturaleza política y económica.¹³⁷⁰

La frecuente confusión que consiste en considerar al Mercosur como un proyecto de integración similar al de la Unión resulta precisamente del hecho de que Europa tiene un modelo para proponer.¹³⁷¹ Además, este modelo está en movimiento: la evolución estructural de la Unión Europea aún se encuentra indefinida, pues es difícil saber si ella adoptará una Constitución y caminará rumbo a una federación de cerca de 30 Estados. Así, es legítimo cuestionar la capacidad de Brasil y Argentina de garantizar la continuidad de la integración. Consecuentemente, cuando se reúnen dos socios cuyo futuro como bloque es incierto, es lógico que las relaciones interregionales también sean colocadas bajo el signo de la inseguridad.¹³⁷²

De cualquier modo, es innegable que la integración europea ayudó a avanzar de una manera determinante los términos del debate internacional en materia de

«europa.eu.int/comm/external_relations/Mercosur/conference/eu_Mercosur_inter_regionalism.pdf». Por el contrario, cuando se evoca el modelo europeo, no se habla de instituciones supranacionales o de moneda única, pero se está haciendo referencia a valores tales como el respeto a los derechos fundamentales, a la democracia, a la protección social y al desarrollo sostenible. Este modelo llamado *Estado providencia* está en crisis hasta en Europa. Así, parece ser aceptado por las elites mercosureñas, principalmente las brasileras, que el Mercosur no puede ser una “copia ciega” del formato institucional de la Unión, pero que éste constituye un paradigma demasiado fuerte como para ser ignorado, Márcio Monteiro Reis, *Mercosul, UE e Constituição*, Río de Janeiro, Renovar, 2001, p. 279.

¹³⁷⁰ “Cinco siglos de relaciones continuas entre ambas regiones permitieron la difusión de los ideales europeos en las sociedades latinoamericanas, y éstas, por su parte, nunca dejaron de ejercer una atracción irresistible sobre el viejo continente. La realización del Estado de derecho, los principios legales de democracia, las ideas de libertad y de democracia, ampliamente difundidas en América Latina, forman parte de un conjunto de conceptos filosóficos y jurídicos que vienen del patrimonio europeo” (Sebastián Santander, “La légitimation de l’UE par l’exportation de son modèle d’intégration et de gouvernance régional. Le cas du Marché Commun du Sud [La legitimación de la UE por la exportación de su modelo de integración y de gobernabilidad regional. El caso del Mercado Común del Sur]”, en *Etudes internationales*, vol. XXXII, n.º 1, marzo de 2001, p. 57).

¹³⁷¹ Sobre esta cuestión véase la excepcional obra editada por Paul Magnette y Eric Remacle, *Le nouveau modèle européen*, 2 vols., Bruselas, ULB, 2000. Según estos autores, la identidad europea constituye, para algunos, “una entidad civilizadora, o sea, un club blanco, cristiano y más o menos *mittel-europeo*. Para otros, más tendientes al pragmatismo que al milenarismo, la Unión será vista principalmente como un club utilitario trabado por un conjunto de criterios de adhesión esencialmente económicos. Otros finalmente retendrán la necesidad de concebir la Unión como una comunidad kantiana de democracias que construyen para sí un patriotismo constitucional”. Estas tres visiones coexisten en la Europa de hoy y se reflejan en la distancia que separa a las expectativas de la capacidad de la Unión en el escenario internacional (ibídem, “La grande transformation de l’Europe”, p. 9).

¹³⁷² Ulrich Wehner, “Nuevo dinamismo o estancamiento: El futuro de las relaciones entre el Mercosur y la UE”, en *Revista de Derecho del Mercosur*, n.º 3, junio de 2001, p. 76.

integración, de liberalización del comercio y de globalización, y que constituye por ello una importantísima referencia para los Estados que desean unirse en este tipo de proceso. Muchas veces envueltas en sus graves problemas internos, las autoridades europeas no ven el beneficio político que podrían obtener en caso de que considerasen a América Latina como una verdadera prioridad. Pero no es difícil comprender que una región dotada de fuerte estabilidad deba reflexionar antes de reforzar sus lazos con un grupo de Estados en pleno proceso de consolidación, y marcado también por una inestabilidad creciente.¹³⁷³

Ésta es una apuesta de la asociación que no está vinculada a una coyuntura cualquiera, sino a la propia estructura del bloque y de sus países miembros. Los grados de apertura y de dependencia con relación al capital extranjero en el Mercosur no favorecen la ejecución de una acción planificada de desarrollo regional. Los temas que constituyen obstáculo a la integración sudamericana son siempre los mismos desde 1994. El camino a recorrer hasta el mercado común todavía es muy largo, y la marcha tiene su velocidad disminuida por la baja densidad de los ordenamientos jurídicos, lo que fue interpretado por Manuel Marín como un obstáculo a las negociaciones aún más difícil de superar que la propia agricultura.¹³⁷⁴

El principio según el cual las relaciones entre el Mercosur y la Unión se deben desarrollar en el ámbito de una asociación está definido. En cuanto a la forma que ella adoptará, si la de una zona de libre comercio o la de una cooperación intensificada, dependerá de factores internos y externos de ambos bloques. Sin embargo, en caso de fracaso de la asociación entre el Mercosur y la Unión, es muy probable que los años noventa sean considerados, en dos o tres décadas, como una edad de oro de las relaciones eurolatinoamericanas.¹³⁷⁵ Las vicisitudes de estas relaciones representan obstáculos tan solo en la ausencia de una firme voluntad política de las autoridades de ambas regiones. Es forzoso constatar que las vacilaciones están presentes no sólo entre los europeos, sino que el propio Mercosur es confrontado con profundos y recurrentes dilemas, capaces de debilitar la alianza con Europa.

¹³⁷³ Dieter Benecke, "Relación entre la Unión Europea y el Mercosur", en *Contribuciones*, n.º 61, enero-marzo de 1999, pp. 7-17 (16).

¹³⁷⁴ "Mercosul terá de avançar na integração", en *O Estado de São Paulo*, 26 de junio de 1999, p. A-4.

¹³⁷⁵ IRELA, "Las relaciones entre Europa y América Latina: hacia una agenda birregional para el siglo XXI", en *Informe especial de IRELA*, 7 de junio de 1999, p. 23.

2.

Los dilemas del Mercosur

La irreversibilidad del Mercosur es más que nada un mito. Aunque la incapacidad de sus Estados miembros de respetar sus compromisos, más las presiones de los Estados Unidos, separen aquello que la geografía unió, en la larga y triste historia de la integración latinoamericana este proyecto puede ser considerado como una de las más importantes victorias. El abordaje del Mercosur en el contexto de la integración latinoamericana merecería una tesis exclusiva. Es por ello que, en los límites del estudio de las asimetrías relacionales entre la Unión Europea y el Mercosur, la integración regional será cuestionada apenas en la perspectiva de la ampliación.

Se trata de comprender cuáles son las fuerzas centrípetas y centrífugas en juego, y cuál es el alcance de las decisiones que el Mercosur deberá tomar a lo largo de los próximos años: sea la revitalización de su proyecto a través de la ampliación, sea la admisión de su inevitable disolución dentro del Área de Libre Comercio de las Américas, el ALCA (sección 1).

La discusión sobre una eventual extensión geográfica del bloque no puede ser disociada del debate sobre la necesidad de una revisión del contenido del proyecto, teniendo en cuenta opciones ofrecidas con relación a la ampliación. El Mercosur de hecho se enfrenta, en cuanto a su profundización, con la obligación de optar entre la verdadera realización del mercado común y el abandono de su idea fundadora (sección 2).

SECCIÓN 1

La ampliación o la disolución en el ALCA

Desde su origen, el Mercosur se enfrentó con la cuestión de la ampliación, aun antes de completarse su implementación por los Estados fundadores. Ello se debe al importante papel que Argentina, y sobre todo Brasil, ejercen en el ámbito continental. Al contrario de Europa, en donde si bien existen disparidades, ellas no se centran en un único socio, la asimetría entre los Estados miembros del Mercosur cristalizó el poder de Brasil. Mientras el Mercosur esté compuesto por sus cuatro países, el bloque dependerá esencialmente de la política interna y externa del gigante brasilero, aunque éste se encuentre distante de dominar la evolución de la integración política y económica de las Américas.

Un rápido balance de la integración latinoamericana es suficiente para mostrar la fuerza magnética norteamericana (§ 1.º), y todo lleva a creer que la relación de fuerzas entre Brasil y los Estados Unidos será determinante para el futuro del Mercosur y para el papel que ejercerá en el continente americano (§ 2.º).

§ 1.º La integración latinoamericana

En cuanto a las diferentes iniciativas de integración política, los Estados Unidos siempre reivindicaron el *leadership* sobre el continente americano (I). En materia de integración económica, el papel de Washington pareció, sin embargo, más ambiguo (II).

I. La integración política

Un rápido vistazo sobre las relaciones interamericanas a partir del siglo XIX revela que el triángulo Europa - América Latina - Estados Unidos no es nuevo. La influencia norteamericana se construye inicialmente contra Europa, aparentemente para afianzar la independencia de los jóvenes Estados latinoamericanos (A). Después de un período de maduración (B), ella encuentra un “molde institucional” acabado, ni bien terminada la Segunda Guerra Mundial, a través de la creación de la Organización de los Estados Americanos (C).

A. LOS ORÍGENES DEL PANAMERICANISMO Y LA DOCTRINA MONROE

Muy tempranamente, a comienzos del siglo XIX, América Latina se ve en la necesidad de establecer formas de cooperación regional. Los jóvenes Estados, recién independizados, son conscientes de los riesgos de una posible restauración del poder colonial ibérico. Si Portugal no parece tener condiciones para controlar la independencia brasilera, para Madrid la situación es muy diferente, teniendo en cuenta sus pretensiones de una reconquista, en particular del Perú —por cierto, un territorio riquísimo.

Estas condiciones explican la satisfacción de América Latina con el anuncio de la doctrina Monroe. Con origen en la declaración unilateral del presidente norteamericano James Monroe, pronunciada ante el Congreso de los Estados Unidos el 2 de diciembre de 1823, esta doctrina indica que Washington no aceptaría ninguna intervención de Europa en los asuntos de los Estados latinoamericanos que se declararon independientes. Concebida para “proteger a América contra Europa y aplicada con este fin varias veces”, ella sería objeto de los “elogios más calurosos” como de las “reprobaciones más vehementes”.¹³⁷⁶ En la práctica, ella interpreta cualquier eventual intervención europea como una manifestación contra los Estados Unidos. En contrapartida, la declaración señala la intención de los Estados Unidos de no inmiscuirse en los asuntos europeos.¹³⁷⁷

Bajo la influencia del secretario de Estado John Quincy Adams, la doctrina Monroe se opone también a la prohibición rusa de navegar en las aguas que bañan el territorio de Alaska. Ella es, en el ámbito de las relaciones interamericanas, un formidable instrumento ideológico, utilizado por Washington para imponer su presencia y apartar al Nuevo Mundo de las cuestiones internacionales.¹³⁷⁸

¹³⁷⁶ John Whitton, *La doctrine de Monroe*, París, Pedone, 1933, p. 71.

¹³⁷⁷ Es legítimo preguntar si los Estados Unidos poseían los medios para poner en práctica la doctrina Monroe. Para varios historiadores, las intenciones de Washington en relación con la independencia latinoamericana disimulaban, en realidad, los intereses de Gran Bretaña, satisfecha de poder alejar a los intermediarios ibéricos, vistos como obstáculos, y en extraer mayores beneficios de las relaciones que mantenía con el subcontinente americano. Véase principalmente José Honório Rodrigues, *Independência: revolução e contra-revolução. A política internacional*, Río de Janeiro, F. Alves, 1975.

¹³⁷⁸ La doctrina Monroe sigue el razonamiento expuesto en las ideas de Thomas Jefferson (1801-1809). Este precursor del Partido Demócrata, tercer presidente de los Estados Unidos, consideraba que el destino de los Estados Unidos era, evidentemente, extenderse sobre el conjunto del continente. Nació así la doctrina imperialista del *Manifest Destiny*, que reposaba, según él, sobre el “orden natural de las cosas y la continuación

Fuente de inspiración de la política de los Estados Unidos sobre el continente, ella es, por lo tanto, constantemente invocada. Por ella Napoleón III se vio obligado en 1867 a retirarse de México,¹³⁷⁹ y también apoyados en ella, los Estados Unidos obtuvieron de Inglaterra el control exclusivo del canal de Panamá, en 1903.¹³⁸⁰ El presidente Theodore Roosevelt agregó en 1904, un *corollaire* a la doctrina Monroe, arrogándose un “derecho de policía internacional” en América Latina y el Caribe.¹³⁸¹ Las intervenciones armadas y las constantes presiones ejercidas sobre la región son frecuentes a lo largo del siglo XX, y hacen de los Estados Unidos un elemento importantísimo de las relaciones externas de los Estados latinoamericanos.

Ya en 1826 se reunió en Panamá, por convocatoria de Simón Bolívar,¹³⁸² el primer Congreso de los Estados Americanos.¹³⁸³ Jamás ratificado, el *Tratado de Panamá* evocaba la necesidad de resolver de modo pacífico los litigios entre los Estados.¹³⁸⁴ También estaba prevista una estructura institucional, con vistas a crear una *Confederación de Estados*, en la cual todos los miembros deberían estar representados, en pie de igualdad, en la Asamblea General.

En lugar de la cooperación y de la integración preconizadas, lo que la región conoció fue la dispersión y la desintegración territorial. Se observa el desmembramiento territorial de diferentes Estados debido a guerras sucesivas como

lógica de los acontecimientos”. Véase principalmente T. B. Edgington, *The Monroe Doctrine*, Boston, Little Brown and Company, 1905, esp., pp. 39-44.

¹³⁷⁹ Véase Tulio Halperin Donghi, *Historia contemporánea de América Latina*, Buenos Aires, Alianza Editorial, 1992, esp., pp. 243-248.

¹³⁸⁰ Véase Pierre Queuille, *L'Amérique latine. La doctrine Monroe et le panaméricanisme*, París, Payot, 1969, esp. p. 165.

¹³⁸¹ “La doctrina de Monroe prohíbe a las potencias europeas el ejercicio de un derecho de policía en América Latina, pero Roosevelt agrega que en los Estados latinoamericanos, teniendo regímenes incapaces de garantizar la seguridad de los extranjeros y de pagar sus deudas, una ‘policía internacional’ sería necesaria, reservando a los Estados Unidos el derecho de actuar como policía al servicio de las relaciones financieras. Roosevelt tenía el hábito de citar un proverbio africano: ‘hable bajo y lleve un gran bastón consigo’. Da ahí el nombre de ‘política del gran bastón’ (*big stick*) dado a las intervenciones norteamericanas”. Pierre Riado, *L'Amérique latine de 1870 à nos jours*, París, Masson, 1980, p. 40-41.

¹³⁸² Sobre Simón Bolívar, véase Abel Carbonell, “La vida y el pensamiento del Libertador”, en *Obras selectas*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1981, pp. 287-388; Jean Descola, *Les messagers de l'indépendance. Les français en Amérique. De Bolívar à Castro*, París, Robert Laffont, 1973.

¹³⁸³ En él estuvieron representados Colombia (actuales territorios de Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela), América Central (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Salvador), México y Perú. Gran Bretaña y Holanda enviaron observadores, mientras que Brasil y los Estados Unidos no participaron.

¹³⁸⁴ Al respecto del texto integral de este tratado, véase Mauricio Mackenzie, *Los ideales de Bolívar en el derecho internacional americano*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1955, pp. 43-48.

la de la Triple Alianza (Argentina, Brasil y Uruguay contra Paraguay, 1865-1869)¹³⁸⁵ y la guerra entre los Estados Unidos y México (1846-1848).¹³⁸⁶ Como única excepción, se puede destacar a la monarquía brasilera, que consiguió mantener su unidad territorial y, aplicando una sabia política de delimitación fronteriza, consiguió expandir su territorio, que alcanzó, ya en el inicio del siglo pasado, una dimensión continental.¹³⁸⁷

Otras conferencias panamericanas se realizaron en Lima (1847-1848), en Santiago de Chile (1856) y nuevamente en Lima (1864-1865).¹³⁸⁸ La ausencia de los Estados Unidos, la desconfianza de la monarquía brasilera, conservadora, respecto a las turbulentas repúblicas de lengua hispánica y las disensiones entre éstas, dan razón a las quejas de Simón Bolívar cuando constata la inutilidad de sus esfuerzos y el irrealismo de su sueño de una América Latina unida.¹³⁸⁹

Este período voluntarista de la integración latinoamericana finaliza en 1889. Los Estados Unidos, desde entonces, están constantemente presentes y hasta los proyectos de integración económica que reúnen tan solo a los Estados latinoamericanos son objeto de atención por parte de Washington.

¹³⁸⁵ Entre una vasta bibliografía al respecto, véanse principalmente el análisis de Moniz Bandeira, *O expansionismo brasileiro: o papel do Brasil na Bacia do Prata, da colonização ao império*, Río de Janeiro, Philobiblion, 1985; los clásicos, Antonio de Tasso Fragoso, *História da guerra entre a Triplíce Aliança e o Paraguai*, 2 vols., Río de Janeiro, Imprensa do Estado-Maior do Exército, 1934-1935, y Efraín Cardozo, *Hace cien años; crónicas de la guerra*, 13 volúmenes, Asunción, 1967-1982.

¹³⁸⁶ Según Tulio Halperin Donghi, esta guerra, ganada fácilmente por los Estados Unidos, le costó a México la mitad de su territorio, lo que dio a la paz un sabor aún más amargo que el de la propia guerra, o. cit., p. 186.

¹³⁸⁷ Véase José Honório Rodrigues y Ricardo Seitenfus, *Uma história diplomática do Brasil*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995; Amado Cervo y Clodoaldo Bueno, *História da política exterior do Brasil*, San Pablo, Ática, 1992; Carlos Delgado de Carvalho, *História diplomática do Brasil*, Companhia Editora Nacional, 1959; Teixeira Soares, *História da formação das fronteiras do Brasil*, Río de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1973.

¹³⁸⁸ Para los textos producidos en esta reunión, véase principalmente Mauricio Mackenzie, o. cit.

¹³⁸⁹ "Las confederaciones independientes formadas entre las antiguas colonias españolas desaparecieron entre 1830 y 1840. Bolívar había convocado en 1826 al Congreso 'anfictónico' de Panamá con el objetivo de federar nuevas repúblicas. El fracaso fue glorioso. El *Libertador*, poco antes de su muerte, se quejaba amargamente de haber 'arado el mar'" (Alain Rouquie, *Amérique latine. Introduction à l'Extrême-Occident*, París, Seuil, 1998, p. 426).

B. RUMBO A LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS RELACIONES INTERAMERICANAS

Un nuevo período se abre con la Primera Conferencia Internacional de los Estados Americanos (Washington 1889-1890) y se cierra en 1948 con la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA). El orden del día de la Conferencia de Washington es ambicioso, pues se anuncia la aplicación de un sistema permanente de arbitraje, así como la disminución y la armonización de los aranceles aduaneros.¹³⁹⁰ Siendo imposible alcanzar estos objetivos, los participantes se conforman con la creación de una oficina, encargada de garantizar la promoción de las relaciones comerciales. Además, se confiere regularidad a las reuniones, con la decisión de convocar a una conferencia cada cinco años.¹³⁹¹ Cuando tuvo lugar la Conferencia de Buenos Aires, en 1910, el escritorio comercial pasó por un cambio institucional importante, tornándose *Unión Panamericana*.¹³⁹²

Luego de la Primera Guerra Mundial, en consonancia con su propuesta en favor de la creación de una organización de carácter universal, contenida en los *Catorce Puntos*, el presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, sugiere también la firma de un Pacto de las Américas. Sin embargo, el aislamiento del Parlamento norteamericano, que impide a Washington participar de la Sociedad de las Naciones (SDN),¹³⁹³ y la discreta recepción reservada por América Latina a la idea de un pacto con su poderoso vecino, tornan imposible el refuerzo de las

¹³⁹⁰ “Visiblemente en América del Sur, las posiciones económicas y políticas del Reino Unido todavía eran demasiado fuertes para que un proyecto de unión aduanera tuviese alguna chance; las maniobras de boicot fueron organizadas por la Argentina y Chile: ‘Es preciso evitar una guerra de continente contra continente’, dijo la Argentina” (Pierre Queuille, o. cit., p. 190). De hecho, “hasta 1920, Gran Bretaña era la potencia dominante en el continente. Primera potencia capitalista, ella es el primer cliente, el primer proveedor y el más importante financiador de los países latinos de América durante todo el siglo XIX hasta la ‘gran depresión’” (Alain Rouquié, *Amérique latine...*, o. cit., p. 426). Sobre la evolución compleja de las relaciones entre la Argentina, el Reino Unido y los Estados Unidos, véase Joseph Tulchin, *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*, Buenos Aires, Planeta, 1990.

¹³⁹¹ “Cuando las naciones de América no habían todavía alcanzado una madurez política, la acción autoritaria de los Estados Unidos facilitaba la ejecución de esta solidaridad. [...] Así, progresivamente serían creados órganos de un ‘sistema interamericano’” (René-Jean Dupuy, *Le nouveau panaméricanisme*, París, Pedone, 1956, p. 8).

¹³⁹² Manuel Díez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1994, 8.ª ed., p. 443.

¹³⁹³ Sobre este episodio excepcional de la historia diplomática, véase principalmente Pierre Gerbet, Marie-Rénée Mouton y Victor-Yves Gheballi, *Le rêve d'un ordre mondial. De la SDN à l'ONU*, París, Imprimerie nationale, 1996, esp., pp. 16-28.

relaciones panamericanas. Varios Estados de la región, entre ellos Argentina, participan de la SDN para intentar escapar de la presencia exageradamente fuerte de los Estados Unidos.

El aumento de la inestabilidad en Europa y Asia durante los años treinta lleva a los Estados Unidos, bajo la dirección de Franklin Roosevelt, a proponer una política llamada de “buena vecindad” con América Latina. Inspirada en el pacto de “renuncia a la guerra”, concebido por Aristide Briand y Frank Kellog en 1928,¹³⁹⁴ esta nueva interpretación aparta la intervención de los Estados Unidos de los asuntos de los Estados latinoamericanos y lanza las bases para la construcción de un panamericanismo coercitivo, haciendo renacer la doctrina Monroe.¹³⁹⁵

La realización de las conferencias diplomáticas panamericanas se acelera a medida que se aproxima el inicio de la Segunda Guerra Mundial. Luego del fracaso de la Conferencia de Buenos Aires de 1936, destinada a consolidar la paz, el movimiento panamericano se encuentra nuevamente reunido en Lima, en 1938. El orden del día de esta VIII Conferencia está cargado de significado. Deben abordarse el principio de seguridad colectiva, el de defensa continental contra las amenazas externas, el no reconocimiento de las conquistas territoriales por la fuerza y el rechazo del principio que reconocía la existencia de minorías étnicas, religiosas o lingüísticas en el Nuevo Mundo.¹³⁹⁶

A pesar de la exigencia de unanimidad para la toma de decisión y de su naturaleza de simples recomendaciones, la Conferencia de Lima es uno de los momentos clave del movimiento panamericano. A fin de tornar más práctico el entendimiento continental, se decidió que los ministros de Relaciones Exteriores podrían reunirse a partir de una simple convocatoria de un Estado en caso de amenaza, cualesquiera fuesen su forma u origen.¹³⁹⁷

¹³⁹⁴ Pierre Gerbet..., *Le rêve d'un ordre...*, o. cit., p. 64.

¹³⁹⁵ “Roosevelt formulaba el conjunto de su doctrina de buena vecindad. ‘El gobierno de los Estados Unidos’, declara él, ‘toma partido contra las intervenciones militares’. E indicaba lo más formalmente posible: ‘El mantenimiento de la legalidad y del orden no cabe apenas al gobierno de los Estados Unidos’; [...] Con su corolario, Franklin Roosevelt negaba formalmente la interpretación de Theodore Roosevelt sobre la doctrina Monroe” (Pierre Queuille, o. cit., p. 202).

¹³⁹⁶ Ricardo Seitenfus, *Manual das organizações internacionais*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2000, 2.ª ed., p. 192.

¹³⁹⁷ Con base en el modelo institucional previsto originalmente en 1948, la OEA enfrenta las crisis que siguen.

La adopción del principio de seguridad colectiva es, en cierto modo, una formalización de la doctrina Monroe y de su aceptación *de jure* por el conjunto de los países de la región. Por todas estas razones, la Declaración de Lima, que cierra los trabajos de la conferencia, puede ser considerada como el texto “más importante en la historia de las relaciones interamericanas”.¹³⁹⁸

El inicio de la guerra y sus principales episodios se encargaron de imprimir un ritmo constante a las conferencias regionales. Una primera conferencia se reunió en Panamá, en setiembre de 1939: las Américas se declararon neutras. La derrota francesa de junio de 1940 llevó a todos los Estados a reunirse en La Habana, el mes siguiente. Se decidió por el mantenimiento de la neutralidad y principalmente por la imposibilidad de transferencia de soberanía de los territorios situados en el Nuevo Mundo, que pertenecían a los países vencidos.¹³⁹⁹ Finalmente, “el panamericanismo, que vegetaba hacía aproximadamente 50 años, contrariado por el intervencionismo norteamericano y por la inestabilidad de América del Sur, conoció un prodigioso impulso durante la Segunda Guerra Mundial”.¹⁴⁰⁰

Durante la Conferencia de Río de Janeiro, en enero de 1942, fue implementado, por primera vez, el principio de seguridad colectiva, cuando uno de los signatarios sufrió una agresión por parte de Japón. Luego de la ruptura de las relaciones diplomáticas y comerciales con el Eje, un cierto número de Estados latinoamericanos entró en la guerra. El propio Brasil envió, en 1944, 26.000 soldados al frente italiano.¹⁴⁰¹ Otros, como Argentina, dudaron, pero mantuvieron la neutralidad durante toda la guerra.

La inmediata posguerra reunió las condiciones para una tercera fase del movimiento panamericano.

¹³⁹⁸ Inter-American Institute of International Legal Studies, *The Inter-American System*, Washington, 1968, p. 27.

¹³⁹⁹ Véase René-Jean Dupuy, o. cit., esp., pp. 81-82.

¹⁴⁰⁰ *Ibidem*, p. 78.

¹⁴⁰¹ Sobre la entrada del Brasil en la Segunda Guerra Mundial, véase Ricardo Seitenfus, *O Brasil vai á guerra*, San Pablo, Manole, 2003, 3.^a ed.

C. LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

Una organización internacional de tipo clásico nació en 1948, con la *Carta de Bogotá*.¹⁴⁰² Encargada de resolver los conflictos regionales y profundizar la cooperación política, cultural y científica, la Organización de los Estados Americanos, OEA, estableció su sede en Washington. Instrumento esencial de la acción de los Estados Unidos, esta organización fue muchas veces utilizada para luchar contra el comunismo. Prisionera de los dilemas de la Guerra Fría, ella se esforzó por tornarse un instrumento de aproximación de los Estados. Pero, a pesar de la reforma de su Carta en 1967¹⁴⁰³ y de la atención dada al fortalecimiento de la democracia representativa, es forzoso constatar que su papel continúa siendo secundario en las relaciones interamericanas.

Se trata, en realidad, de una organización intergubernamental y regional en sentido estricto. Por la presencia de los Estados Unidos, ninguna evolución en el sentido de una transferencia cualquiera de poderes soberanos podría ser esperada.¹⁴⁰⁴

Acompañando el diálogo político, los Estados miembros del movimiento panamericano firman en Río de Janeiro, en 1947, un tratado con el objetivo de solucionar pacíficamente los litigios y sobre todo una alianza militar defensiva con base en el principio de seguridad colectiva. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) o Pacto de Río constituye el brazo armado de la OEA.

Concebido para defender en forma colectiva a los Estados miembros contra eventuales agresiones a su territorio, éste es invocado por Argentina en el caso de las Malvinas, en 1982. Por varias razones, el conjunto de Estados signatarios hace oídos sordos a los pedidos argentinos. Es significativo que Cuba, el único Estado de la región que apoyó a Buenos Aires contra Londres, no fuese signatario del TIAR.

Una respuesta en conjunto, aunque tradicional, a los desafíos lanzados por la revolución cubana, está en el origen de dos importantes iniciativas. Por un lado los Estados Unidos, preocupados por el impacto de las ideas de Fidel Castro y del Che

¹⁴⁰² Para un resumen de esta carta, véase Allan Brewer-Carias y Juan Garrido Rovira, "Organisation des Etats américains", en *Les organisations regionales internationales*, Recueil de cours, Fasc. II, París, Montchrestien, 1971, pp. 811-825.

¹⁴⁰³ Véase Hector Gros Espiell, "Le processus de réforme de la Charte de l'OEA", *AFDI*, 1968, pp. 138-166.

¹⁴⁰⁴ Díez de Velasco, o. cit., p. 450.

Guevara en el subcontinente, deciden organizar una *Alianza para el Progreso*. Fue presentada por John Kennedy en la conferencia de Punta del Este (Uruguay), en 1961, como la redención económica y social de América Latina, pero fue abandonada ocho años más tarde en razón de sus pocos resultados.

Por otro lado, era necesario encontrar medios para financiar el desarrollo económico de América Latina, en particular de los sectores para los cuales los Estados no podían conseguir financiamiento en el mercado internacional de capitales. Nace así, en abril de 1959, el *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID), que copia a grandes rasgos la estructura institucional del *Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo* (BIRD o Banco Mundial).¹⁴⁰⁵

Financiado en sus inicios por los Estados Unidos en tres cuartas partes,¹⁴⁰⁶ el BID representó un instrumento de la política de Washington. Sin embargo, con la *Declaración de Madrid* de 1974, algunos Estados de Europa Occidental y Japón se tornan también una fuente de recursos considerable para la institución.¹⁴⁰⁷ Se trata, por lo tanto, de una herramienta internacional de apoyo al desarrollo, pero estrictamente americana en sus fines.¹⁴⁰⁸

Como centro de investigación económica y social, el BID también dispone de un Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), con sede en Buenos Aires. Encargado de la elaboración de las políticas sectoriales con vistas a la integración económica, el INTAL ejerce, a través de sus publicaciones, sus especialistas y sus debates, un papel importante en la diseminación de una cultura de la integración.¹⁴⁰⁹

¹⁴⁰⁵ El BID concede préstamos y asistencia técnica utilizando recursos de sus países miembros y otros obtenidos junto a los mercados financieros gracias a la emisión de títulos de deuda. También participa de un número importante de acuerdos de cofinanciamiento con otras instituciones multilaterales, bilaterales y privadas. Véase <www.iadb.org>.

¹⁴⁰⁶ Actualmente los Estados Unidos financian 40% del capital del BID.

¹⁴⁰⁷ El banco está compuesto por 46 países miembros: Alemania, Argentina, Austria, Bahamas, Barbados, Bélgica, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, El Salvador, Ecuador, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Israel, Italia, Jamaica, Japón, México, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Países Bajos, Perú, Portugal, República Dominicana, Reino Unido, Eslovenia, Suecia, Suiza, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Son 26 países los que toman prestado en América Latina y el Caribe, y 20 países no exclusivamente acreedores, los Estados Unidos, Japón, Canadá, 16 países europeos e Israel.

¹⁴⁰⁸ Ricardo Seitenfus, o. cit., p. 212.

¹⁴⁰⁹ Véase <www.iadb.org/intal>.

Así como en las tentativas de diálogo y de cooperación política, el subcontinente americano es también muy rico en experiencias de integración económica. Su punto de partida data del inicio de los años sesenta.

II. La integración económica

América Latina no ignoró el proceso de integración económica iniciado en Europa en la década del cincuenta. Durante la década del sesenta, tendencias integracionistas emergieron en Centroamérica y Sudamérica. Serán presentadas sumariamente las iniciativas del subcontinente americano,¹⁴¹⁰ los ancestros del Mercosur, a saber, el Pacto Andino, hoy Comunidad Andina (A), el Sistema Económico Latinoamericano (B), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (C) y la Asociación Latinoamericana de Integración (D).

A. EL PACTO ANDINO

En Sudamérica, 5 Estados andinos deciden en 1969, en Cartagena, firmar un pacto para la “promoción del desarrollo económico equilibrado” y “acelerar su crecimiento a través de la integración económica”.¹⁴¹¹ Este Pacto Andino (PA), compuesto originalmente por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú,¹⁴¹² acoge a Venezuela en 1973, pero pierde a Chile tres años más tarde, en razón de la política contraria a la integración latinoamericana de la dictadura de Pinochet. Las diferencias

¹⁴¹⁰ Se puede mencionar también el Mercado Común Centroamericano (MCCA), creado con base en el Tratado de Managua firmado entre El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, en diciembre de 1960. Costa Rica integró el tratado en 1962. Pero, ya en 1951, estos Estados habían creado la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA). Organización con fines múltiples, apoyada en una pesada estructura institucional de ocho órganos, fue reformulada en 1962 y *de facto* sustituida por el MCCA. Fuertemente apoyado por la Unión Europea, el MCCA tenía como objetivo principal la constitución de un mercado común basado en el compromiso de los Estados miembros de una política de modernización económica y de industrialización. Sin embargo, a pesar del aumento del comercio intrarregional, los problemas recurrentes de la balanza de pagos y los conflictos militares que afectaban a la región no permitieron su consolidación.

¹⁴¹¹ Artículo 1.º del acuerdo de integración subregional del 26 de mayo de 1969, en *L'intégration économique régionale en Amérique latine*, París, Montchrestien, 2001, pp. 63-90.

¹⁴¹² Luego de la instauración en el Perú del régimen autoritario de Alberto Fujimori, Lima se retiró de la organización en 1997. La vuelta, actualmente, de este país a la democracia y al Estado de derecho le permitieron adherir al Pacto Andino.

dentro del bloque son grandes: Ecuador y Bolivia figuran entre los Estados más pobres del continente, mientras que Venezuela y Colombia son considerados países emergentes.

El Pacto Andino prevé la formación de una unión aduanera, con la adopción de un arancel externo común y una disminución progresiva de los obstáculos a los intercambios intrabloque. En el aspecto institucional, presenta puntos de comparación con la CE, la que recibió un significativo apoyo. Así, fue creada una *Junta del Acuerdo de Cartagena* (JUNAC), una especie de Ejecutivo comunitario encargado de aplicar las disposiciones convencionales. Sin embargo, la relativa autonomía de la JUNAC fue vista como una amenaza a los derechos de los Estados miembros, que decidieron en 1987 restringir sus poderes exclusivamente al campo administrativo. Para intentar legitimar las decisiones del Pacto, fue creado en 1979 el Parlamento Andino. Los órganos legislativos de cada Estado designaron cinco representantes para tomar asiento en él. Además, en 1985 fue instituido un Tribunal de Justicia del Pacto Andino.¹⁴¹³

La estructura institucional avanzada y el crecimiento de los intercambios comerciales entre los socios no fueron suficientes para la consolidación de esta experiencia. Dividido por litigios fronterizos (Perú-Ecuador y Chile-Bolivia) y afectado por una secuencia de golpes de Estado en sus países miembros, el Pacto Andino estuvo al borde de la ruina.

En 1996, el proceso fue relanzado con la creación de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).¹⁴¹⁴ No se puede negar que la integración andina es un ejemplo del mimetismo institucional con relación a la UE,¹⁴¹⁵ excepto en lo que se refiere al éxito de la integración europea, el que no pudo ser imitado. Los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de la CAN son la *aplicación directa* de las normas, concebida como la capacidad jurídica de la norma comunitaria de generar

¹⁴¹³ Véase el texto integral del tratado que crea este tribunal, en *L'intégration économique...*, o. cit., pp. 91-97.

¹⁴¹⁴ Acto de Trujillo del 10 de marzo de 1996. Protocolo modificador del Acuerdo de Cartagena y creador de la Comunidad Andina, en *L'intégration économique...*, o. cit., pp. 99-104.

¹⁴¹⁵ Algunos vieron en el Pacto Andino la originalidad de que no corresponde “verdaderamente a los principios de base neoliberales que, como en la CEE, [habían] inspirado hasta entonces las experiencias de agrupamientos económicos en el continente” (Michel Carraud, *L'intégration des pays andins*, París, Economica, 1981).

derechos y obligaciones invocables ante las jurisdicciones, y la *primacía del derecho comunitario*, en virtud de la cual el derecho comunitario debe primar sobre los derechos internos.¹⁴¹⁶ La estructura institucional, llamada *Sistema Andino de Integración*, está compuesta por el Consejo Presidencial, por la Secretaría General, por el Parlamento, por el Tribunal, por los Consejos Consultivos de empresarios y trabajadores y por algunos órganos de financiamiento de proyectos.¹⁴¹⁷

La integración económica andina, sin embargo, no es capaz de responder de manera satisfactoria a problemas como la dependencia externa y la inestabilidad interna, evidentemente agravados por la guerra civil en Colombia.¹⁴¹⁸ El volumen de intercambio llevado a cabo con los Estados Unidos es el triple del volumen de los realizados con Europa. Los Estados Unidos son por lo tanto, por lejos, el principal socio comercial de la CAN. Europa se sitúa en la segunda posición, por encima del resto de América Latina.¹⁴¹⁹ Sin embargo, la Unión Europea y el Mercosur desarrollan paralelamente esfuerzos considerables para intentar aumentar su influencia en la región y apoyar el proceso de integración andina.

Las relaciones entre la UE y la CAN reposan esencialmente en el acuerdo firmado el 23 de abril de 1993, que se encuentra en vigor desde 1998.¹⁴²⁰ Según el artículo 2 de este acuerdo-marco, las partes “se comprometen a dar un renovado impulso a sus relaciones. Para alcanzar este objetivo fundamental, están decididas a fomentar, en particular, el desarrollo de su cooperación en materia de comercio, inversiones, financiación y tecnología, teniendo en cuenta la situación especial de

¹⁴¹⁶ Víctor Rico Frontaura, “El derecho de la integración en la CAN”, en *Integración y supranacionalidad*, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina, 2001, pp. 73-78, part., pp. 73-74. Para un análisis de las Constituciones nacionales de los países de la CAN, véanse Marcel Tangarife, “La supranacionalidad en el constitucionalismo latinoamericano: el caso de la Comunidad Andina”, en *ibidem*, pp. 121-135; Allan Brewer-Carias, “Le droit communautaire: une expérience pour le processus d’intégration andine”, en *L’UE dans un monde en transformation*, 3.ª Conferencia ECSA-WORLD, Bruselas, OPOCE, 19-20 setiembre de 1996, pp. 559-580.

¹⁴¹⁷ Para un estudio más profundo de esta estructura, véase Roberto Salazar Manrique, “Bases jurídicas institucionales y doctrinales para la proyección internacional de la Comunidad Andina”, en Secretaría General de la Comunidad Andina, *Hacia una política exterior común de la Comunidad Andina*, 2001, pp. 138-155.

¹⁴¹⁸ Venezuela y Perú también conocen coyunturas bastante difíciles. Véanse principalmente Bruno Revesz, “Pérou: érosion des institutions et incertitudes économiques”, en *Amérique latine 2000*, París, La documentation française, 2000, pp. 151-167; Georges Couffignal y Daniel van Eeuwen, “Venezuela: naissance d’un nouveau régime o retour aux populismes d’antan?”, *ibidem*, pp. 133-150.

¹⁴¹⁹ Comunidad Europea, *Communauté andine...*, o. cit., p. 2.

¹⁴²⁰ Accord-cadre de coopération entre la Communauté économique européenne et l’Accord de Carthagène et ses pays membres, la République de Bolivie, la République de Colombie, la République de l’Équateur, la République du Pérou et la République du Venezuela, en *JOCE*, L 127, 29 de abril de 1998, pp. 11-25.

los países andinos por su condición de países en vías de desarrollo, y a promover el fortalecimiento y la consolidación del proceso de integración subregional andino”. Además, teniendo en cuenta su interés mutuo, especialmente sus intereses económicos a mediano y largo plazo, las partes se comprometen a desarrollar la mayor cooperación económica posible, sin excluir *a priori* ningún área (artículo 3-1).

El Mercosur, por su parte, concluyó el 16 de abril de 1998 un acuerdo marco a fin de preparar la creación de una zona de libre comercio entre el Mercosur y la CAN.¹⁴²¹ Las negociaciones no avanzaron, pero a través de la *decisión CMC n.º 32*, del 29 de junio de 2000, el Mercosur decidió lanzarlas nuevamente. La crisis del bloque y la delicada situación de la política en la CAN dificultaron las negociaciones.

La llegada al poder del presidente Luiz Inácio *Lula* da Silva, en Brasil, operó un cambio importante de la política exterior brasilera hacia la América del Sur. Finalmente, el 18 de octubre de 2003 se firmó en Montevideo el acuerdo Mercosur-CAN.¹⁴²² Pero también el Mercosur pasó a atraer otros países, incluso los andinos, para la adhesión individual al Mercosur.¹⁴²³ El bloque llega al 2005 con más Estados asociados que miembros. Además de las relaciones interregionales, están las relaciones bilaterales (Mercosur y cada uno de los Estados andinos asociados) y el ámbito de la Comunidad Sudamericana de Naciones. La superposición de esferas de negociación tiende a crear un gran espacio político de entendimiento y a minimizar la profundidad de los compromisos, facilitada por esquemas menores y más densos de integración.

Otra experiencia reunió al conjunto de los Estados del subcontinente: el Sistema Económico Latinoamericano.

B. EL SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO (SELA)

En 1975, con base en un tratado firmado en Panamá, 25 Estados latinoamericanos crearon el *Sistema Económico Latinoamericano* (SELA).¹⁴²⁴ Con

¹⁴²¹ Acuerdo marco para la creación de la zona de libre comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina, firmado en Buenos Aires, en *BILA*, n.º 22, enero-julio de 1998.

¹⁴²² Véase el texto integral del acuerdo en www.mercosur.org.uy.

¹⁴²³ Véase www.mercosur.org.uy/espanol/snor/normativa/decisiones/2000/32-000/htm

¹⁴²⁴ Los Estados miembros del SELA son Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

sede en Caracas, el SELA tiene como objetivo la promoción del desarrollo a través de estudios, los intercambios de información y el intento de unificar las posiciones de sus miembros en las estructuras internacionales. Se trata por lo tanto de un espacio de debate y negociaciones, sin compromisos. Hasta ahora, el trabajo del SELA es tan solo conocido por la publicación de informes económicos y por la organización de un cierto número de debates.

C. LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO (ALALC)

La primera verdadera experiencia de integración que reúne a varios Estados de la región nace con la firma en Montevideo, en 1960, del tratado constitutivo de la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (ALALC).¹⁴²⁵

Su origen está en los trabajos de la *Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina* (CEPAL),¹⁴²⁶ que tiene sede en Santiago de Chile. Los investigadores que forman parte de ella propusieron un original análisis de las economías de las sociedades latinoamericanas. De esta forma, preconizaron la sustitución de las importaciones por la industrialización, así como la integración económica con el objetivo de racionalizar la utilización de la frágil capacidad de ahorro regional.¹⁴²⁷

La ALALC tenía como objetivo la disminución de las barreras aduaneras entre los Estados miembros y la creación, en el lapso de 12 años, de una zona de libre comercio. A los miembros fundadores —Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay— se unieron Colombia y Ecuador en 1961, Venezuela en 1966, y Bolivia en 1967.

Durante el período transitorio, los Estados podían firmar acuerdos para reducir sus respectivos aranceles. Estos acuerdos arancelarios eran efectuados producto por producto y país por país. Por otro lado, concedían mutuamente el beneficio de la

¹⁴²⁵ El texto integral del acuerdo se encuentra en L. O. Baptista, *L'intégration...*, o. cit., pp. 25-46.

¹⁴²⁶ Después de ello se transformó en la Comisión para América Latina y el Caribe.

¹⁴²⁷ Véanse, por ejemplo, Octavio Rodríguez, *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*, Río de Janeiro, Forense, 1981; José Serra (org.), *América Latina. Ensaios de interpretação econômica*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1979. La CEPAL continúa activa y asegura un trabajo de reflexión y análisis económico sobre los países latinoamericanos. Véase www.cepal.org.

cláusula de la nación más favorecida. El sistema de disminución de aranceles aduaneros adoptado por la ALALC es singular. Cada Estado elaboraba individualmente una lista nacional de productos para los cuales estaba dispuesto a conceder ventajas arancelarias a los otros socios, y el conjunto de Estados creaba colectivamente una lista común de los productos y sus aranceles, que deberían disminuir colectivamente. Además, acuerdos de complementariedad económica podrían ser concluidos, a fin de “permitir la integración industrial progresiva”: “para ello el tratado autorizaba e incentivaba a las partes contratantes a reducir los derechos y las tasas de importación para los productos relevantes de un sector industrial en vías de integración”.¹⁴²⁸

El contenido del tratado de la ALALC era apenas “un compromiso entre dos concepciones. Los partidarios de la constitución de un verdadero mercado común, por iniciativa de los economistas latinoamericanos, estimulados por la experiencia europea, querían establecer acuerdos más limitados referentes a sectores económicos precisos. La otra tendencia, representada por Estados equipados parcialmente con industrias nuevas, como Brasil, Argentina o Chile, apoyaba el proyecto más modesto de constitución de una zona de libre comercio”.¹⁴²⁹

En un primer momento, la estructura institucional de la ALALC obedeció al modelo clásico de las organizaciones intergubernamentales de cooperación.¹⁴³⁰ Una Conferencia General reunía a todos los Estados, y un Comité Ejecutivo Permanente era secundado por una Secretaría. Dando continuidad a la reforma de 1975, fue instituido un Consejo de Ministros, concebido para ser el órgano superior, pero funcionalmente se confundía con la Conferencia.

Desde el punto de vista jurídico, los Estados miembros no pretendían transferir poderes a los órganos comunes. Este aspecto del tratado de Montevideo se encuentra en el acuerdo-marco que pretende, de modo general, que “los principios y las

¹⁴²⁸ G. Feuer y H. Cassan, *Droit international du développement*, o. cit., p. 551.

¹⁴²⁹ Michel Carraud, o. cit., p. 4.

¹⁴³⁰ Para un estudio de la estructura institucional de la ALALC, véase Magariños de Mello, “Association latino-américaine de libre commerce et Marché commun centro-américain”, en *Les organisations internationales régionales*, o. cit., pp. 524-604. El autor afirma, ya en 1971, que es “evidente que la constitución actual de los órganos de la ALALC presenta vicios estructurales difícilmente superables” y que, “conforme el esquema tradicional de América Latina, la división de las funciones en esta asociación es más aparente que real” (ibídem, pp. 340-341).

directivas de acción política” puedan “desarrollarse a través de la práctica de los órganos existentes”.¹⁴³¹

El voluntarismo de la ALALC no le permitió, sin embargo, alcanzar los objetivos fijados originalmente. La Asociación no llegó a desarrollar el comercio entre los sudamericanos, pues los Estados miembros no excedieron la perspectiva de sus intereses estrictamente nacionales. Conscientes de las dificultades encontradas en la ejecución de una verdadera zona de libre comercio, prefirieron la vía del pragmatismo en lugar de resolverlas. Así, fue privilegiada la construcción de supuestos grandes “polos de integración”.¹⁴³²

Las razones del fracaso de la ALALC son numerosas. Además de las ya sugeridas, se puede citar el proteccionismo, corolario del nacionalismo económico, que impidió la integración de los sectores avanzados de la producción industrial. Por otra parte, el sistema tendía a favorecer a los países más avanzados del bloque, creando una acérrima competencia entre ellos. Si bien esta experiencia nació durante un período político relativamente favorable en América Latina, la mayoría de los Estados miembros conoció enseguida el terror de las sangrientas dictaduras militares. La inestabilidad política era la regla, y los golpes de Estado eran frecuentes. Cada nuevo gobierno intentaba cambiar las reglas del juego y disminuir los compromisos asumidos con sus socios.

Por otra parte, las disparidades reales entre los Estados miembros, sus expectativas divergentes, las fragilidades institucionales, la ausencia de complementariedad económica y, finalmente, el imposible casamiento entre el multilateralismo preconizado por la ALALC y el tradicional bilateralismo de los Estados, generaron una inmensa frustración.

Sin embargo, en el momento de hacer un balance, al final de la década del setenta, los Estados aprendieron algunas lecciones del fracaso de la ALALC y decidieron no abandonar la idea de integración, sino proponer una nueva organización.

¹⁴³¹ Díez de Velasco, o. cit., p. 455.

¹⁴³² *Ibidem.*

D. LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI)

Fue en el tradicional derecho de sucesión entre dos organizaciones internacionales que los Estados miembros encontraron el medio de reiterar la experiencia de la integración en el subcontinente. En 1980 nace la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que sucede a la ALALC. Se trata, en este segundo tratado fundador, concluido en la misma ciudad de Montevideo,¹⁴³³ de no reproducir los errores del pasado.

Manteniendo la misma fórmula de la asociación, la nueva entidad abandona el contenido de la propuesta de 1960. Ya no se trata de implementar una zona de libre comercio, sino tan solo de lanzar las bases de una asociación entre Estados soberanos. Sin embargo, las partes contratantes estiman que “este proceso tendrá como objetivo a largo plazo el establecimiento, gradual y progresivo, de un mercado común latinoamericano” (artículo 1).

Una de las dificultades, casi insuperable, encontradas por los analistas que se lanzaron al estudio de las experiencias de integración económica en América Latina resulta de la divergencia entre las verdaderas intenciones de los protagonistas, el modo de expresarlas por medio de textos constitutivos y las obligaciones impuestas por las realidades políticas y económicas de sus Estados. Es preciso, más allá de la semántica, apoyarse en la política, pues los términos de los textos tanto indican como disimulan objetivos.

No sorprende que se pueda encontrar, según algunos autores, un “objetivo más ambicioso” en la ALADI,¹⁴³⁴ ya que se trata de la implementación de un mercado común. Nótese que, sin fecha final y sin calendario preciso de desmantelamiento arancelario destinado a programar las diferentes etapas, el objetivo indicado es ilusorio. En la década del ochenta, América Latina camina en el sentido contrario a la historia: mientras varias regiones del globo buscan mecanismos integracionistas, los latinoamericanos renuncian a ellos en favor del pasado.¹⁴³⁵

¹⁴³³ El texto integral del tratado de 1980 se encuentra en L. O. Baptista, *L'intégration...*, o. cit., pp. 47-62.

¹⁴³⁴ G. Feuer y H. Cassan, o. cit., p. 551.

¹⁴³⁵ Rubens Barbosa, *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*, San Pablo, Aduaneiras, 1991, p. 90.

De hecho, son los principios sobre los cuales reposa el tratado los que definen la naturaleza de los compromisos asumidos. Según el artículo 3, los Estados signatarios deben tener en cuenta las siguientes indicaciones:

- a) Pluralismo, sustentado en la voluntad de los países miembros para su integración, por encima de la diversidad que en materia política y económica pudiera existir en la región.
- b) Convergencia, que se traduce en la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano.
- c) Flexibilidad, caracterizada por la capacidad para permitir la concertación de acuerdos de alcance parcial, regulada en forma compatible con la consecución progresiva de su convergencia y el fortalecimiento de los vínculos de integración.
- d) Tratamientos diferenciales, establecidos en la forma que en cada caso se determine, tanto en los mecanismos de alcance regional como en los de alcance parcial, sobre la base de tres categorías de países, que se integrarán tomando en cuenta sus características económico-estructurales. Dichos tratamientos serán aplicados en una determinada magnitud a los países de desarrollo intermedio y de manera más favorable a los países de menor desarrollo económico relativo.
- e) Múltiple, para posibilitar distintas formas de concertación entre los países miembros, en armonía con los objetivos y funciones del proceso de integración, utilizando todos los instrumentos que sean capaces de dinamizar y ampliar los mercados a nivel regional.

La ALADI es el resultado de la voluntad de los Estados que dieron origen a la ALALC (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Cuba,¹⁴³⁶ Ecuador, México,

¹⁴³⁶ Admitida en la ALADI por la resolución n.º 51 del Consejo de Ministros del 6 de noviembre de 1998, Cuba es miembro desde 26 de agosto de 1999, disponible en «www.aladi.org/insfaladi/sitio.nsf/vsitiowcb/organos».

Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela). Pero, a diferencia de la ALALC, los observadores son numerosos: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana, Estados no americanos (como España, Italia y Portugal) y organismos internacionales (tales como el BID, la CEPAL, la OEA y el SELA). Por otra parte, Bolivia, Ecuador y Paraguay son considerados países de menor desarrollo económico relativo y por ello pueden gozar de condiciones más favorables.

Los incentivos de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* (UNCTAD), los debates sobre la aplicación del llamado “nuevo orden económico internacional” y la *Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas,¹⁴³⁷ impregnan el nuevo Tratado de Montevideo. En el capítulo IV, hay una referencia a la ausencia de incompatibilidad del proceso de integración propuesto con otros que puedan desarrollarse posteriormente en la región. Además, el Tratado incentiva a los países miembros a construir “vínculos de solidaridad y cooperación con otras áreas de integración fuera de América Latina” (artículo 26).

La estructura institucional está compuesta por tres órganos de naturaleza diplomática y por una Secretaría Administrativa. El *Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores* —órgano supremo— asegura la definición de las grandes orientaciones. Una *Conferencia de Evaluación y Convergencia* es encargada de emitir, cada tres años, recomendaciones sobre el camino a seguir. Finalmente, un *Comité de Representantes*, órgano permanente compuesto por todos los Estados miembros, es el encargado de garantizar la aplicación del tratado constitutivo.

La ALADI dispone de dos mecanismos de integración. El primero consiste en el establecimiento de preferencias regionales. Dentro de la zona, los Estados se conceden entre ellos ventajas arancelarias, conforme a las listas nacionales elaboradas individualmente por cada país. En principio, las preferencias deben referirse al conjunto de los productos, salvo cuando los Estados se deciden por una exclusión. Se trata, por lo tanto, de un mecanismo cuya extensión y dinámica dependen enteramente de las decisiones nacionales.¹⁴³⁸

¹⁴³⁷ Resolución 3281-XXIX de 1974, en *Les grands textes de droit international public*, París, Dalloz, 2000, 2.^a ed., pp. 410-422.

¹⁴³⁸ Los autores, que habían destacado los avances importantes de la ALADI, agregan que este “sistema es más leve que el de la ALALC”; véase G. Feuer y H. Cassan, *Droit...*, o. cit., p. 552.

Otro mecanismo reside en la posibilidad de concluir acuerdos de integración, dentro de un sistema que une a los socios. Dos tipos de acuerdos componen estos pactos de alcance regional. Se trata, inicialmente, de aquellos que comportan la participación de todos los Estados y que tienen como objeto los diferentes sectores económicos de los Estados de la ALADI. Éstos poseen un campo de aplicación geográfico general y un campo de aplicación material específico.

Enseguida, existen los acuerdos de alcance parcial, así llamados porque envuelven un número limitado de Estados miembros. Estos acuerdos pueden prever condiciones diferenciadas para los Estados signatarios, según el nivel de desarrollo económico relativo, en particular para Uruguay, en razón de las limitaciones de su economía, y para Bolivia, por su falta de acceso al mar.

Las dificultades económicas vividas por el conjunto de América Latina coinciden con los primeros años de la ALADI. Las restricciones de los flujos de inversiones directas provenientes del extranjero, la reducción significativa de la ayuda pública concedida por los países industrializados, la disminución sensible de la participación del subcontinente en los intercambios comerciales internacionales y las recaídas de las crisis del petróleo son algunos de los factores que sumergieron a América Latina en un período crítico.

La vuelta progresiva al Estado de derecho, la democracia representativa y las libertades fundamentales, que puso fin a los años negros de las dictaduras militares, podría haber suscitado una renovación de la integración latinoamericana. Pero ello no sucedió. Las nuevas democracias, principalmente las de la cuenca del Plata, aún frágiles, decidieron apartarse de las experiencias vividas con el modelo ALALC-ALADI y programar aproximaciones entre un número de socios menor.

Estas condiciones explican el hecho de que los tres grandes Estados de la ALADI hayan seguido caminos diferentes en el marco de sus relaciones económicas externas. México abandonó América Latina y decidió, de modo sorprendente, asociarse a los Estados Unidos y Canadá para crear la Asociación de Libre Comercio Norteamericana, el NAFTA. Argentina y Brasil se convencieron de que era preciso dar vuelta la página de sus desgastantes rivalidades. Así, en este contexto, nace el Mercosur.

§ 2.º El Mercosur, ¿protagonista del futuro de las Américas?

Si el balance de la integración latinoamericana se revela como decepcionante, es cierto que la situación del continente sería todavía peor sin el ideal de la integración. El siglo XXI se anuncia marcado por el viejo dilema entre construir una identidad sudamericana o ceder, finalmente, a la influencia de los Estados Unidos. El Mercosur se sitúa en el corazón del futuro de las relaciones interamericanas. Solamente él permite promover la integración del continente, lo que aparentemente comenzó a ocurrir por medio de sus relaciones con Chile y Bolivia, y después con Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (I). También ejerce un papel esencial en las negociaciones referentes al ALCA (II), en especial por la acción de Brasil, que resiste las presiones norteamericanas que intentan disolver el bloque sureño, en particular a través de la Comunidad Sudamericana de Naciones (III).

I. La asociación en el ámbito del Mercosur: Chile y Bolivia

A inicios de la década del noventa, la integración latinoamericana se estructura a través de tres ejes: el Mercosur, el Pacto Andino y la red de acuerdos concluidos por Chile con varios socios latinoamericanos. Chile desarrolló, desde fines de la década del setenta, una estrategia de liberalización tan agresiva, que su economía se tornó la más abierta del subcontinente americano. Nótese que los acuerdos subregionales tenían por objetivo, o una liberalización más moderada, o una unión aduanera que comportase aranceles más elevados que el promedio practicado por Chile. Por ello, estos acuerdos no presentaban interés para él, que prefirió concluir acuerdos bilaterales de liberalización, con costos mínimos en materia de desmantelamiento, evitando el sometimiento a un arancel externo común.¹⁴³⁹

Sin embargo, Chile no se concentró sólo en Sudamérica. Con la reforma que promovió en los últimos veinte años, consiguió diversificar sus relaciones comerciales en otras tres regiones: Extremo Oriente, el NAFTA y Europa. La diplomacia chilena considera que el acceso al mercado mundial es una prioridad política y económica.

¹⁴³⁹ Sebastião do Rego Barros Neto, "Eixos da integração sul-americana", en *BILA*, n.º 17, mayo-diciembre de 1995, p. 5.

En esta perspectiva, una eventual adhesión de Chile como miembro pleno del Mercosur comprometería varias ventajas que obtuvo con muchos sacrificios.¹⁴⁴⁰ Por otro lado, una participación en el NAFTA sería menos costosa, ya que no estaría obligado a someterse a un arancel externo común. En el plano de las relaciones exteriores, su estrategia está, entonces, basada en la formación de zonas de libre comercio.

A partir de esta constatación, se entiende que el anuncio de las negociaciones entre Chile y el Mercosur, principalmente después de 1996, estuvo destinado más a producir un efecto político inmediato que un verdadero proyecto de adhesión. Los discursos oficiales hablaban de preparación para la adhesión y de la ampliación indefectible del Mercosur, mientras que, en realidad, desde el inicio se trataba de la implantación de una zona de libre comercio. Estas negociaciones no probaban un interés particular de Chile por el Mercosur, pues él ya había concluido acuerdos con casi todos los países de Sudamérica, pero también con Canadá y México. Además, la diplomacia chilena no escondía su atracción por el NAFTA, ni la incompatibilidad de su perfil comercial con el arancel aduanero practicada por el Mercosur.

En cuanto al Mercosur, su interés excedía el fortalecimiento de las relaciones comerciales con Chile. Trataba de consolidar su influencia sobre el continente sudamericano y de hacer presión sobre el gobierno chileno, para intentar contener su aproximación al NAFTA. Ello se encontraba en medio de la estrategia de las relaciones exteriores del Mercosur, que consistía en la formación de *building blocks* sucesivos, representados por una “sucesión de círculos concéntricos”:¹⁴⁴¹ la consolidación del Mercosur correspondía al punto central, enseguida venía el círculo de los países sudamericanos y finalmente el círculo de las negociaciones con la Unión Europea y las del ALCA.

El acuerdo concluido entre el Mercosur y Chile el 25 de junio de 1996¹⁴⁴² fue un acuerdo de *complementación económica*. El 17 de diciembre de 1996,¹⁴⁴³ el

¹⁴⁴⁰ Joaquim Fernandois, “Una década de transformaciones: relaciones exteriores de Chile, 1988-1998”, en *Política exterior y tratados*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1999, pp. 47-69 (65).

¹⁴⁴¹ Rego Barros, o. cit., p. 5.

¹⁴⁴² Acuerdo de complementación económica Mercosur-Chile, firmado en Potrero de los Funes”, Argentina (*Mercosur-Chile Acuerdo de complementación económica*, vol. I, San Pablo, Tempos Modernos, 1996).

¹⁴⁴³ Acuerdo de complementación económica Mercosur-Bolivia, firmado en Fortaleza, Brasil (*BILA*, n.º 19, julio-diciembre. 1996, pp. 79-87).

Mercosur suscribió un texto casi idéntico con Bolivia, lo que contribuyó a reforzar la imagen de un bloque en expansión, sobre todo porque Bolivia formaba parte del Pacto Andino. El interés de Bolivia por el Mercosur no se explica sólo por las dificultades internas del Pacto Andino. Al contrario de los otros miembros del bloque —Venezuela, Perú y Colombia—, su economía se inclina más hacia el eje Brasil-Argentina que hacia el mercado de los Andes, de Centroamérica o del Caribe. Por otro lado, las negociaciones entre el Mercosur y el Pacto Andino, como bloque, ya estaban encaminadas. De esta manera, Bolivia dejó entrever claramente que deseaba mantener relaciones especiales con el Mercosur.

Luego de la conclusión de los acuerdos de convergencia económica, Chile y Bolivia fueron inmediatamente presentados como “Estados asociados” al Mercosur. Sin embargo, el texto de estos acuerdos no contiene ninguna referencia a la noción de asociación, y menos todavía a la idea de una eventual preparación para la adhesión. Es forzoso deducir que la noción de asociación, en el ámbito del Mercosur, presenta la misma ambigüedad que en Europa,¹⁴⁴⁴ pues ninguna norma define la naturaleza de ese estatuto. Queda claro, sin embargo, que las convenciones concluidas con Chile y Bolivia son acuerdos de libre comercio. Ellos sugieren la instalación de una zona de libre comercio en diez años (artículos 1-2 de ambos acuerdos). Según la diplomacia brasilera, se trata de una “nueva categoría” de socios, que en el futuro debe extenderse a los países andinos.¹⁴⁴⁵

Estos acuerdos contienen un programa de liberalización comercial (artículo 2) y prevén un desmantelamiento arancelario automático y progresivo, según el calendario fijado en el acuerdo. Éste se aplica a los productos mencionados en 7 anexos del acuerdo con Bolivia y 11 anexos del acuerdo con Chile. Los socios previeron también una cláusula *stand still*, según la cual se comprometen a no adoptar nuevas barreras arancelarias o no arancelarias a las importaciones o exportaciones, y a no adoptar medidas de efecto equivalente o aumentar las ya existentes (artículos 5 a 7).

Ambos textos prevén la creación de una *Comisión de Gestión*, compuesta, por un lado, por el Grupo Mercado Común y, por otro, por una Comisión Nacional

¹⁴⁴⁴ Véase p. 319.

¹⁴⁴⁵ Renato Marques, “Mercosur 95-96: un balance”, en *BILA*, n.º 19, o. cit., p. 9.

presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, y directamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (artículos 39 del acuerdo con Bolivia y 46 del acuerdo con Chile). De modo general, esta Comisión debe velar por el respeto a las disposiciones de los acuerdos, conducir las negociaciones y constituir subgrupos de trabajo, así como evaluar periódicamente la evolución del acuerdo (artículos 47 y 40). El acuerdo con Bolivia prevé también la constitución de un comité asesor empresarial, a fin de estimular la participación de ese sector en la aplicación del acuerdo (artículo 41).

Aunque la gran mayoría de las disposiciones de estos textos se refiera al libre comercio, el acuerdo contiene también disposiciones sobre cooperación científica y tecnológica, integración física,¹⁴⁴⁶ inversiones y doble tributación. Los acuerdos establecen normas de solución de controversias a través de consultas y negociaciones directas (anexos 11 del acuerdo con Bolivia y 14 del acuerdo con Chile). Una intervención de la Comisión de gestión puede ser considerada, en caso de fracaso de las negociaciones. Ella puede consultar a un grupo de técnicos *ad hoc*. El acuerdo con Chile prevé, además, la adopción de un procedimiento arbitral en un plazo de cuatro años, a contar desde su entrada en vigor. Ante la ausencia de tal medida, el Protocolo de Brasilia debería ser adoptado por las partes (artículo 22).

En la práctica, la aplicación de la asociación entre el Mercosur y Chile y entre el Mercosur y Bolivia se realizó en dos ritmos. Bolivia participaba en las reuniones de las instituciones del Mercosur como tercer país asociado, de acuerdo con las condiciones previstas por la *decisión CMC n.º 14/96* del 17 de diciembre de 1998.¹⁴⁴⁷ Pero la asociación no le confiere un derecho pleno de participación. Es caso por caso, y teniendo en cuenta el orden del día de cada reunión, que las instituciones del Mercosur deciden convocarla o no. Además del derecho de voto, que le es claramente negado, no se le garantiza el derecho de voz en las instituciones comunes. Este país tiene dificultades económicas estructurales que imponen, a pesar de su deseo, una integración lenta y diferenciada.

¹⁴⁴⁶ Lo que significa, en el caso de Chile, el desarrollo de conexiones bioceánicas y, en el caso de Bolivia, el desarrollo del transporte carretero y fluvial.

¹⁴⁴⁷ Decisão CMC 14/96, Participação de terceiros países associados em reuniões do Mercosul.

Diferentemente, Chile superó la fase de invitado *ad hoc*. Gracias a la *decisión CMC n.º 12/97* del 14-15 diciembre de 1997,¹⁴⁴⁸ su participación fue asegurada en las más importantes instituciones del Mercosur, incluidos el Consejo Mercado Común, el Grupo Mercado Común y algunos grupos técnicos de trabajo.

El agravamiento de la crisis del Mercosur luego de la devaluación de la moneda brasilera, en 1999, no puso en duda la idea de la adhesión garantizada de Bolivia y Chile al Mercosur, en particular de Chile, esperando una mejoría en las condiciones objetivas de la negociación. Es por ello que el anuncio de la apertura de negociaciones entre Chile y los Estados Unidos fue recibido con sorpresa e indignación por parte de los países del Mercosur.¹⁴⁴⁹ Sin embargo, la actitud chilena parecía lógica. La adhesión al Mercosur no estaba acordada definitivamente —desde el punto de vista jurídico, ninguna candidatura había sido depositada, al contrario de lo que los políticos dieron a entender a la opinión pública— y las condiciones objetivas de negociación no presentaban ninguna señal de mejoría. Además, aquellos que creyeron, de manera optimista, que Chile habría hecho una elección en favor del Mercosur, tal vez hayan subestimado el hecho de que en 1996, en la época de la conclusión del acuerdo entre Chile y el Mercosur, las negociaciones del NAFTA fueron una vez más bloqueadas —el Congreso estadounidense no había otorgado el mandato de negociación al presidente Clinton—. Chile, viendo reducirse su perspectiva de adhesión al NAFTA, intentó construir una alternativa junto con la cuenca del Plata.

La estrategia de la política comercial de Chile, que consistía en instituir zonas de libre comercio y diversificar sus socios, era clara desde el inicio. El bloqueo en la evolución del Mercosur, y el retroceso en ciertos aspectos, suprimió sin embargo las últimas razones que podrían llevarlo a renunciar parcialmente a su estrategia. No se puede, después de todo, esperar solidaridad de un país que jamás dio pruebas de compromiso con la unidad regional, y que es guiado exclusivamente por sus propios

¹⁴⁴⁸ Decisión CMC 12/97, Participación de Chile en reuniones del Mercosur.

¹⁴⁴⁹ La prensa llegó a anunciar que Chile había “abandonado” el Mercosur, cuando en realidad nunca se pensó denunciar el acuerdo de convergencia concluido entre los socios (“Saída do Chile causa dano político”, en *Folha de São Paulo*, 9 de diciembre de 2000). En represalia, el Mercosur suspendió todas las negociaciones en curso con Chile (“Acordo Chile-EUA pega Mercosul de surpresa”, en *Valor Econômico*, 4 de diciembre de 2000). Véase también “Chile responde al Mercosur que no podía desperdiciar un TLC con EEUU”, en *El País*, Montevideo, 4 de diciembre de 2000.

intereses inmediatos. Brasil tiene dificultades, por lo tanto, para convencerlo de las ventajas políticas a largo plazo del fortalecimiento de las relaciones interamericanas.

En realidad, una eventual adhesión de Chile al Mercosur contribuiría mucho a la consolidación del bloque. Mucho más que el refuerzo del desempeño económico del Mercosur —los flujos comerciales entre Chile y el Mercosur no son significativos—, la adhesión de Chile traería un equilibrio político, sobre todo en el plano institucional. La reducción de la asimetría interna del bloque podría contribuir a la modificación del sistema de toma de decisiones, como la adopción de la ponderación de votos, de mayoría calificada o mayoría simple. Pues parece cierto que Brasil ni siquiera pensará en esa posibilidad, mientras el Mercosur mantenga su composición actual.

De cualquier manera, según el artículo 52 del acuerdo Mercosur-Chile, se presume que éste concederá al Mercosur las mismas ventajas que concede a Estados Unidos. Por lo tanto, no fue en materia comercial que Chile dio un duro golpe al Mercosur. Pero, por otro lado, el hecho de haber concluido acuerdos con Canadá y México podría simplemente significar que espera adherirse al NAFTA y no al Mercosur.

A partir del 2003, el tema de la asociación al Mercosur adquirió una nueva dimensión política, aunque desde punto de vista técnico queden más interrogantes que respuestas, en particular sobre el verdadero sentido jurídico y los efectos económicos de la asociación.

A través de la decisión del Consejo n.º 39/03, Perú pasó a ser Estado asociado del Mercosur. Algunos días después se firmaba el acuerdo entre el Mercosur y la Comunidad Andina. En diciembre de 2004, las asociaciones de Colombia (decisión CMC n.º 44/04), Ecuador (decisión CMC n.º 43/04) y Venezuela (decisión CMC n.º 42/04) se presentaron como el gran éxito de la reunión del Consejo en Belo Horizonte y de la Cumbre de Ouro Preto, prueba del éxito del Mercosur. Sin embargo, dos grandes problemas de la ampliación del bloque siguen sin merecer la debida atención de los Estados parte.

En primer lugar, cómo se dará el encaje entre por lo menos tres procesos simultáneos: el acuerdo Mercosur-Comunidad Andina de Naciones, la recién nacida Comunidad Sudamericana de Naciones y el Mercosur alargado. La densidad jurídica de la convivencia entre estos compromisos es inexistente, sobre todo en materia aduanera. La impresión de confusión, en particular en la reunión de Cuzco, impregnó

los espíritus. Más allá de una actitud política virtual, es difícil leer la simultaneidad de estas acciones como un proyecto de integración.

En segundo lugar, dentro de los límites del Mercosur, continúa la imprecisión del estatuto de asociación, lo que complica una eventual utilidad práctica de estas asociaciones, salvo para fines de discurso político. La decisión del Consejo n.º 18/04 había intentado crear condiciones mínimas para la asociación al Mercosur. La principal de ellas era la ratificación previa, por los candidatos a la asociación, del Protocolo de Ushuaia sobre el compromiso democrático en el Mercosur, que permite la suspensión de los derechos de un asociado en caso de ruptura del orden democrático. Sin embargo, ninguno de los nuevos asociados lo ratificó antes de la asociación.

Es verdad que, según la buena doctrina, el contenido de un acuerdo de asociación puede ser todo lo que va desde la facilitación del comercio hasta la adhesión. Esto no impedirá las inminentes cuestiones de los operadores económicos sobre cómo beneficiarse efectivamente de estas asociaciones.

La decisión CMC n.º 28/04 se preocupa por dar uniformidad a los acuerdos firmados con los Estados asociados del Mercosur, pero no trasciende las cuestiones formales: crea reglas mínimas —y de más difícil internalización—, un modelo de decisión de aprobación de textos y de reconocimiento de la adhesión de los Estados a determinados instrumentos.

Por ende, dicha decisión nada aporta al principal dilema de la asociación: la posibilidad de elección, *à la carte*, por los asociados, de los compromisos que desean asumir, así como la ausencia de un mecanismo eficiente de control de la aplicación uniforme de estas reglas, tal cual lo planteó, una vez más en esta Cumbre, el presidente Lagos, lo que pone en duda si se trata de una ampliación o más bien de un *estiramiento*.

Sin embargo, no queda duda de que el liderazgo brasilero que se afirma en Latinoamérica está relacionado con la resistencia a la fuerza centrífuga de otro ámbito de negociación.

II. La Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

A semejanza de la apropiación del proceso de cooperación latinoamericana por los Estados Unidos al final del siglo XIX, se asiste, a fines del siglo siguiente, a

la realización de una estrategia semejante. El fracaso de las reiteradas tentativas de integración que América Latina conoció a partir de la década del sesenta llama la atención de los Estados Unidos, que deciden adoptar dos líneas de acción. Por un lado, reunir a los vecinos contiguos del Norte y del Sur para formar rápidamente, una zona de libre comercio de América del Norte, que se concreta con la conclusión del Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano, el North American Free Trade Area, NAFTA. Por otra parte, en una estrategia mucho más ambiciosa, los Estados Unidos propusieron la implementación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que se extendería desde Alaska hasta la Patagonia. Los Estados Unidos nunca escondieron que el NAFTA debería inscribirse en un movimiento más amplio de liberalización comercial, la *Iniciativa para las Américas*, y que era una etapa de esta “lógica de agrupamiento Norte-Sur”.¹⁴⁵⁰

El NAFTA fue concluido el 17 diciembre de 1992 entre Estados Unidos, Canadá y México. Es compatible con el artículo XXIV del GATT, en el cual muchas de las reglas se inspiraron. Es la prolongación, en dirección al Sur, del acuerdo de libre comercio firmado en 1989 entre Estados Unidos y Canadá. En este sentido, se trata de una convención doblemente innovadora, ya que, por un lado, dos países desarrollados se asocian a un PVD y, por otro, un país de pronunciadas características latinoamericanas abandona sus orígenes y penetra las cerradas fronteras de la América mayoritariamente angloparlante.¹⁴⁵¹

Marcado por la cooperación intergubernamental, el NAFTA no corresponde al modelo europeo de integración. Las dos zonas preferenciales comportan “semejanzas en cuanto a algunos de sus objetivos económicos, como el aumento de la prosperidad de sus poblaciones y el compromiso de vencer el desafío de la competitividad mundial. Pero el NAFTA y la CEE se distinguen profundamente por su historia, su finalidad, su grado de integración, su estructura institucional y sus características jurídicas y políticas”.¹⁴⁵²

¹⁴⁵⁰ Patricia Gudiño, “Le processus d’intégration économique dans le continent américain: la logique du regroupement Nord-Sud”, *Revue d’intégration européenne*, 1995, XVIII, n.º 2-3, pp. 235-277.

¹⁴⁵¹ Además, México es el único Estado latinoamericano miembro pleno de la OCDE.

¹⁴⁵² Jean-Yves Grenon, “L’Accord de libre-échange nord-américain comparé à la Communauté économique européenne”, en *RMUE*, n.º 367, abril de 1993, p. 318. Véase también Javier Santiso, “L’Union européenne et les intégrations régionales en Amérique latine”, en *L’Année européenne, Revue du groupe des Belles Feuilles*, 1996, pp. 144-149.

El alcance del NAFTA se tornó sin embargo considerable. Esta zona cuenta con 368 millones de consumidores. El acuerdo pretende el desmantelamiento de más de 20.000 aranceles aduaneros y prevé, además de la supresión de las barreras a la circulación de mercaderías, una liberalización progresiva de los servicios. El conjunto del PBI de los Estados parte alcanza más de 8 billones de dólares estadounidenses.

Por otro lado, en 1994, bajo la presidencia del nacionalista Itamar Franco, Brasil propone una zona de libre comercio destinada a extenderse a toda Sudamérica, la Asociación de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). El proyecto comprendía la conclusión de acuerdos de convergencia económica entre el Mercosur y el resto de Sudamérica, fuera directamente, fuera en el ámbito de la ALADI. No habiendo conocido “la continuidad prevista por su fundadores”, esta asociación parece haber sido “mantenida en una especie de limbo político por los actuales negociadores de la integración”.¹⁴⁵³ En realidad, el lanzamiento por los Estados Unidos de la idea de una zona de libre comercio en escala continental minó la iniciativa sudamericana. La creación de ese bloque presenta, para los Estados Unidos, la doble ventaja de funcionar como palanca en sus negociaciones con otras potencias económicas y de afirmar otro modelo de integración regional, diferente de aquel preconizado por Europa. De cualquier modo, “este abordaje forma parte de una estrategia de poder de un país que nunca vio al mundo a no ser a través de la lente de sus propias instituciones, ni de otra forma que no fuese la de un mercado único del cual sólo él puede ser el centro”.¹⁴⁵⁴

Al principio, Brasil mostró serias reservas con relación al ALCA. Defendía la idea de que, mientras los países norteamericanos rechazaran la apertura de sus mercados a los productos agrícolas, el ALCA no podría concretarse. Las negociaciones con Estados Unidos implican un riesgo para Brasil: como poseedor de un sistema industrial diversificado, pero claramente menos competitivo que los Estados Unidos en varias áreas. Un enfrentamiento podría significar una restricción significativa de su margen de maniobra interno, y acarrear efectos perjudiciales graves en varios

¹⁴⁵³ Paulo Roberto de Almeida, *Le Mercosud. Un marché commun pour l'Amérique du Sud*, París, L'Harmattan, 2000, pp. 60-61.

¹⁴⁵⁴ Christian Deblock y Gérard Cadet, “La politique commerciale des Etats-Unis et le régionalisme dans les Amériques”, *Études internationales*, n.º 4, diciembre de 2001, p. 678.

sectores.¹⁴⁵⁵ Además, una adhesión de Brasil al ALCA podría ser vista como un alineamiento con la política de los Estados Unidos, lo que tendría consecuencias geopolíticas muy complejas.¹⁴⁵⁶

La creación de una zona de libre comercio a escala continental fue decidida en Santiago de Chile, en 1998, por los jefes de Estado y de Gobierno en la segunda Cúpula de las Américas. Las negociaciones deberían terminar, a más tardar, en el 2005.¹⁴⁵⁷ Este acuerdo debía ser “equilibrado, amplio, compatible con la OMC y obedecer al principio del compromiso único”.¹⁴⁵⁸

La implementación del ALCA trae consigo una serie de dilemas respecto de las relaciones comerciales interamericanas y del desarrollo económico de estos países. En primer lugar, a pesar de tratarse de una negociación multilateral entre Estados americanos —con la lamentable excepción de Cuba—, el Mercosur se esfuerza, principalmente a través de la actitud brasilera, por mantener un frente unido a través de la adopción de posiciones colectivas. Se trata sin duda de un peligroso ejercicio, pues Chile firmó un acuerdo de negociaciones con el NAFTA. Uruguay mantuvo, hasta 2004, la esperanza de hacer lo mismo con Estados Unidos, mientras que la fragilidad actual de la Argentina la podría haber llevado a preferir las propuestas de Washington.

En segundo lugar, el Ejecutivo de los Estados Unidos demoró varios años para obtener del Congreso el *fast-track*.¹⁴⁵⁹ Definido como una transferencia de competencias o una “concesión de poder”¹⁴⁶⁰ —ya que el Legislativo queda impedido de enmendar los tratados de comercio firmados por el Ejecutivo—, el *fast-track* fue

¹⁴⁵⁵ Según Olivier Dabene, las presiones más fuertes contra el ALCA vienen de algunos sectores patronales argentinos, y principalmente brasileros, que creen que la apertura ya es excesiva, “Le Mercosur et la ZLEA: vers la convergence?”, en *Amérique latine 2000*, o. cit., pp. 11-36 (29).

¹⁴⁵⁶ Gilberto Dupas, *ALCA e os intereses do Mercosul*, San Pablo, Memorial da América Latina, 1997, pp. 40-41.

¹⁴⁵⁷ Para un resumen de la evolución de las negociaciones del ALCA, véase Christian Deblock y Gérald Cadet, “Le projet des Amériques sept années plus tard. Introduction”, *Études internationales*, n.º 4, diciembre de 2001, pp. 645-652.

¹⁴⁵⁸ CEPAL, *El desafío de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América Latina y el Caribe*, Temas de coyuntura, n.º 7, Santiago de Chile, 1999, p. 71.

¹⁴⁵⁹ Aprobado a través de la Trade Promotion Authority, el *fast-track* dejó al Congreso apenas dos posibilidades: el rechazo o la aprobación de un acuerdo comercial. Consecuentemente, el reenvío a nuevas rondas de negociaciones con los socios, cuando el Legislativo no manifiesta su apoyo, se torna imposible.

¹⁴⁶⁰ Peter Hakim, “Le Brésil et l’ALCA”, en *Seminário O Brasil e a ALCA*, Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, disponible en <www.camara.gov.br/internet/eventos/sem_alca.htm>.

finalmente aprobado, aunque no se descarta totalmente la hipótesis de una interpretación restrictiva. Imponiendo un derecho de vigilancia del Parlamento sobre el derecho del trabajo, el medio ambiente, los subsidios agrícolas y las medidas *antidumping*, él es al mismo tiempo un mandato, una directiva y una agenda para las negociaciones futuras.¹⁴⁶¹ Consecuentemente, el Congreso mantiene cierto poder en cuanto a la ejecución del *fast-track* y no transfiere al Ejecutivo, como podría pensarse, un cheque en blanco.

Por otro lado, los atentados del 11 de setiembre de 2001 desplazaron el eje de la política exterior norteamericana. Existe un retorno a las cuestiones de seguridad y política en detrimento de los acuerdos económicos y comerciales.¹⁴⁶² En este sentido el ALCA, que parecía un objetivo importante en la administración de George W. Bush —tal vez porque el presidente George Bush padre fue también responsable de la creación de la *Iniciativa para las Américas*—, no está más en el centro de la diplomacia de Washington para América Latina. La guerra civil en Colombia y el combate contra el terrorismo y los narcotraficantes parecen ser más importantes.

Finalmente, la decisión unilateral de los Estados Unidos, en el 2001, de imponer una sobretasa a las importaciones de acero, afectando las ventas brasileras, fue una manifestación de la administración republicana sensible a la influencia del *lobby*, que no duda en violar las reglas multilaterales cuando percibe una amenaza a lo que ella considera su interés nacional.

Concebida para tornarse una zona de libre comercio continental, el ALCA impone un acuerdo previo a todos los acuerdos regionales ya en vigor, como el Mercosur. ¿Ellos serán disueltos en el molde del ALCA o, por el contrario, podrán sobrevivir? Según la diplomacia norteamericana, los acuerdos subregionales que no pasen de ser zonas de libre comercio deberán someterse a las nuevas reglas. Pero por otro lado, los que alcanzaron un grado superior, como por ejemplo una unión

¹⁴⁶¹ *Ibidem*.

¹⁴⁶² Esta tendencia se acentúa: “ahora estamos percibiendo la dimensión de los efectos destructivos para la economía mundial de los problemas de seguridad que abundan aquí y allí en todo el mundo. Es tiempo de preocuparse por estas cuestiones, antes de dar prioridad únicamente a la ampliación de los mercados y de la democracia”, Charles-Philippe David, “Après le 11 septembre, le déluge?”, en *Actualité et Droit International*, noviembre de 2001, <www.ridi.org/adi>, p. 5. Véanse también Robert Charvin, “L’affrontement États-Unis - Afghanistan et le déclin du droit international”, *ibidem*, y Charles-Philippe David, “La mondialisation de la sécurité: espoir o leurre?”, *ibidem*, diciembre de 2001.

aduanera, podrán mantener su margen de maniobra y conservar sus acuerdos. En este sentido, los Estados de América Latina y el Caribe se comprometieron a hacer que el ALCA coexista con los acuerdos bilaterales y subregionales, siempre que los derechos y obligaciones resultantes de estos acuerdos no cubran o excedan los derechos y obligaciones previstos por el ALCA.¹⁴⁶³

Sin embargo, esta interpretación corre el riesgo de ser de difícil ejecución. “La perspectiva del acceso al mercado americano es casi irresistible para el conjunto de los países del continente. Pero no funciona bien, pues los acuerdos regionales todavía no están consolidados. De este modo, ellos se encuentran frente a una nueva forma de dilema entre la ampliación y la profundización”.¹⁴⁶⁴ Además, a pesar de que todas las partes envueltas afirmen la compatibilidad del ALCA con la asociación Mercosur-Unión Europea, es evidente que esta última comporta mucho más que libre comercio. Por el contrario, Washington no parece desear ir más allá de una acción limitada al comercio y a las inversiones en América Latina. Estas visiones son claramente incompatibles desde el punto de vista político.¹⁴⁶⁵ ¿Sería posible, al mismo tiempo, someterse a la lógica comercial de los Estados Unidos y construir una asociación con Europa?

La correlación de fuerzas entre América del Norte y América del Sur, que hasta el momento deseó otro modelo de integración, dependerá probablemente de la posición de Brasil. Si éste se encuentra aislado en la región, los Estados Unidos tendrán medios para determinar y acelerar la implementación de nuevas reglas comerciales que correspondan en todos los puntos a sus proyectos políticos y comerciales para el subcontinente. La crisis argentina corrobora esta posibilidad, pues debilita el principal instrumento de la política externa de Brasil, el Mercosur. Por otro lado, si Brasil consigue crear un bloque sudamericano según sus exigencias y condiciones, el ALCA podría reflejar, en su naturaleza y mecanismos, los intereses brasileños.¹⁴⁶⁶

¹⁴⁶³ Peter Hakim, o. cit., p. 72.

¹⁴⁶⁴ Stephan Sberro, “L’intégration régionale en Amérique latine: le mythe de Sisyphe”, en *Pouvoirs*, n.º 98, setiembre 2001, p. 60.

¹⁴⁶⁵ IRELA, *Informe especial*, p. 30.

¹⁴⁶⁶ Sylvain Turcotte, “La politique commerciale brésilienne, le Mercosur et le libre-échange”, en *Études internationales*, n.º 4, diciembre. 2001, p. 714.

En Brasil, la opinión pública se enfrenta con dos posiciones extremas: los antiamericanos hostiles al ALCA opuestos a los defensores del libre comercio, que temen el aislamiento de Brasil. La clase política comienza a tomar conciencia de los desafíos subyacentes en las relaciones internacionales de Brasil, pero todavía no da señales de una verdadera visión estratégica a largo plazo.¹⁴⁶⁷ El peso de las decisiones reposa una vez más sobre el gobierno y el desafío es importante: “más allá de las peripecias de las negociaciones, la cuestión central que debe ser considerada es la de la metodología de la integración y, en particular, de la disciplina que debe regir las relaciones comerciales internacionales”: si el Mercosur no quiere ser incluido en el ALCA, deberá sufrir una profundización para afirmar su identidad.¹⁴⁶⁸

III. La Comunidad Sudamericana de Naciones

La Comunidad Sudamericana de Naciones fue constituida el 8 de diciembre de 2004 en la ciudad de Cuzco, Perú, durante la III Cumbre Sudamericana. Su instrumento constitutivo es la Declaración de Cuzco.

Está integrada por los países miembros de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), los países miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), junto con Chile, Guyana y Surinam, que se podrían asociar a este proceso sin perjuicio de sus obligaciones con el Caricom.

En la declaración se establecen acciones en materia de concertación y coordinación política y diplomática de la región; la convergencia entre el Mercosur, la Comunidad Andina y Chile en una zona de libre comercio; la integración física, energética y de comunicaciones en América del Sur. Impulsadas por la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA), la armonización de políticas de desarrollo rural y agroalimentario; la transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, la educación y la cultura; la creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil en la integración. Se establecerán progresivamente medidas, acciones y ámbitos de acción conjunta sobre la base de la institucionalidad existente. Las reuniones de ministros de Relaciones Exteriores formularán propuestas concretas de acción y de decisión ejecutiva. Se contará con la

¹⁴⁶⁷ Véase, por ejemplo, Aécio Neves, “A parte do Legislativo brasileiro”, y Marta Suplicy, Célio de Castro y Tarso Genro, “Por uma integração alternativa”, en *Folha de São Paulo*, 21 de abril de 2001.

¹⁴⁶⁸ Olivéase Dabene, “Le Mercosur et la ZLEA...”, o. cit., pp. 35-36.

colaboración del presidente del Comité de Representantes Permanentes del Mercosur, del director de la Secretaría del Mercosur, del secretario general de la Comunidad Andina, del secretario general de la ALADI y las secretarías permanentes de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y otras instituciones de cooperación e integración regional. Las reuniones de los jefes de Estado serán la instancia máxima de conducción política.

La CSN tendrá estadísticas impresionantes: 361 millones de habitantes, en una superficie de casi 18 millones de km², 45% del continente americano.

Un balance del primer dilema con el cual el Mercosur se enfrentó resulta en dos conclusiones. Primero, es preciso protegerse contra el determinismo político o histórico, pues el futuro de las relaciones económicas internacionales está en juego. Y la situación no es menos compleja hoy de lo que lo era en el pasado. Por el contrario, las presiones nacionales y transnacionales se superponen con los acontecimientos internacionales, formando un tejido mundial de negociaciones en las que los bloqueos sólo pueden ser deshechos con pesadas repercusiones, muchas veces imprevisibles, sobre toda la red. En segundo lugar, debe reconocerse que “sea en el ámbito de las negociaciones entre la Unión Europea y los mercados sudamericanos, sea en las negociaciones que preceden a la aplicación de una zona de libre comercio para ambas Américas, el peso de Brasil es evidentemente determinante. En fin, aunque históricamente Brasil haya sido muy contrario al sueño bolivariano de unificación del continente sudamericano, hoy se tornó un actor esencial e indispensable de cualquier proyecto de unificación, sea de economía o de política”.¹⁴⁶⁹ Luego, la posición brasilera, siempre ambigua en cuanto a la naturaleza de este mercado común dentro de Sudamérica, merece ser observada con cuidado.

SECCIÓN 2

La profundización o el abandono de la idea fundadora

Desde la ruina de Argentina, los fracasos del Mercosur son percibidos cada vez más como consecuencias de su fragilidad institucional (§ 1.º) y de la grave asimetría macroeconómica entre Brasil y Argentina (§ 2.º).

¹⁴⁶⁹ François D’arcy, “Brésil: l’entrée à marche forcée dans la mondialisation”, en *Amérique latine 2000*, o. cit., pp. 113-131 (131).

§ 1.º La cuestión institucional

El Mercosur corre el riesgo de tener que asumir nuevos compromisos internacionales sin estar previamente dotado de una estructura institucional a la altura de sus objetivos. Sus países miembros sufren un doble déficit (I), lo que complica todavía más el debate en el seno del Mercosur, sobre el retorno o el abandono de la idea de mercado común (II).

I. El doble déficit democrático

El Mercosur es un proceso intergubernamental que se inscribe en la tradición latinoamericana de integración, caracterizada por el exceso de retórica, la falta de eficiencia y una completa opacidad en la formulación de las políticas externas de los Estados miembros. La integración latinoamericana depende del monopolio de las cancillerías.¹⁴⁷⁰

Una comparación con Europa parece pertinente en este aspecto. Jean-Louis Quermonne critica el mal funcionamiento de las instituciones europeas, subrayando la incapacidad de la *legitimidad diplomática*¹⁴⁷¹ para disimular las insuficiencias de la *legitimidad democrática*.¹⁴⁷²

Hace mucho tiempo que Europa constata la existencia de un déficit democrático, que se traduce en la falta de transparencia del proceso decisorio,¹⁴⁷³ en la hegemonía ejercida por los gobiernos nacionales y sus administraciones en detrimento de los órganos comunitarios.¹⁴⁷⁴ Podría deducirse de ello que el déficit

¹⁴⁷⁰ Paradójicamente, aunque se haya visto afectado por algunas rivalidades directas, el sentimiento solidario de pertenecer a un único pueblo no es extraño a la cultura de los pueblos de América Latina. Por el contrario, se expresa a través de manifestaciones culturales como el folclore y la literatura. Para una discusión sobre ese sentimiento de inclusión, véase, por ejemplo, José Verissimo, *Cultura, literatura e política na América Latina*, San Pablo, Brasiliense, 1986.

¹⁴⁷¹ Lo que Habermas llama *legitimidad prestada*. Ella siempre depende, según él, de la buena voluntad de los Estados y de las alianzas que disponen de la fuerza (*L'intégration républicaine*, París, Fayard, 1998, p. 246).

¹⁴⁷² Jean-Louis Quermonne, *L'Europe en quête de légitimité*, París, Presses de Science Po, 2001, p. 10.

¹⁴⁷³ Ello incluye la "inquietante cuestión" colocada por el ciudadano europeo: "¿quién hace qué?", Commissariat général du plan, *L'UE en quête d'institutions légitimes et efficaces*, noviembre de 1999, p. 103.

¹⁴⁷⁴ *Ibidem*, p. 27.

democrático es un problema general, que se encuentra tanto en Estados todavía distantes de un Estado de derecho —como los de América Latina—,¹⁴⁷⁵ como en los Estados en vías de superarlo, para alcanzar una nueva organización política que va más allá del Estado nación, como los Estados europeos.

Sin embargo, esta analogía no resiste un análisis más profundo. En Europa, el déficit afecta tan solo la dimensión europea de la política, ya que en el plano nacional los Estados miembros respetan, en forma relativamente satisfactoria, los principios del Estado de derecho y de la democracia.¹⁴⁷⁶ Por otro lado, en los países del Mercosur, el déficit democrático es apenas la proyección colectiva, en el plano supranacional, de los déficit democráticos internos de los Estados miembros.

El profundo distanciamiento de los ciudadanos del proceso decisorio interno es consecuencia de una cultura política autoritaria,¹⁴⁷⁷ de instituciones jóvenes cuyo proceso de madurez fue muchas veces interrumpido por períodos llamados *de excepción*, de un acceso a la educación y a la información muy difícil para la mayoría de las personas, y de una organización de los movimientos sociales todavía tímida. Aunque todos estos elementos hayan conocido una evolución positiva durante el siglo XX, ella todavía es insuficiente: salvo algunas excepciones históricas, los Estados

¹⁴⁷⁵ “[...] los primeros teóricos pensaron que el Estado era completamente universal [...] si la descolonización, en un primer momento, marcó el triunfo del modelo estatal en todo el mundo, las décadas que siguieron a ella revelaron el mal funcionamiento y los fracasos de esta uniformización ilusoria. Esta crisis de la importación de modelos afecta la capacidad de los Estados de varias maneras. Realiza su función de movilización de los hombres y de las fuentes de ingresos debilitando los Estados [...] principalmente en la reglamentación y ejecución de sus políticas extranjerías. Valoriza el papel de los actores individuales y de las redes de clientela dentro de las cuales ellos se encuentran insertos, al tiempo que confiere a los actores colectivos de sustitución una capacidad de movilización mayor que la de los propios Estados: también el papel internacional de las redes religiosas o comerciales, las solidaridades comunitarias, tribales o clásicas es frecuentemente decisivo” (Bertrand Badie, “De la souveraineté à la capacité de l’Etat”, en *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, París, Presses de Science Po, 1998, pp. 37-85 (44).

¹⁴⁷⁶ Es conveniente apoyarse en la tradicional asociación entre Estado de derecho y democracia, porque “solo el proceso democrático garantiza a los miembros de la sociedad el gozar, en condiciones idénticas, de las libertades subjetivas iguales. Por el contrario, sólo una autonomía privada bien consolidada de los miembros de la sociedad puede permitir a los ciudadanos hacer un uso adecuado de su autonomía política. La interdependencia del Estado de derecho y de la democracia se traduce por esta relación de complementariedad entre autonomía privada y autonomía pública; de hecho, cada una de ellas se alimenta de las fuentes que una representa para la otra” (Jürgen Habermas, “Le paradoxe de l’Etat de droit démocratique”, en *Les Temps Modernes*, n° 610, setiembre-noviembre de 2000, p. 94).

¹⁴⁷⁷ “El caudillismo, el clientelismo y el populismo son algunos de estos elementos constitutivos de un orden político interno propiamente latinoamericano. Existe en ello un fondo de cultura política que funciona como una matriz que genera comportamientos similares de un país a el otro” (Olivier Dabène, *La région Amérique latine. Interdépendance et changement politique*, París, Presses de Sciences Po, 1997, p. 34).

latinoamericanos son democracias meramente formales,¹⁴⁷⁸ en el sentido de que disponen simplemente de un sistema representativo fundado en el sufragio universal.¹⁴⁷⁹

Si los derechos fundamentales son efectivamente consagrados por las Constituciones latinoamericanas, es preciso reconocer que, para la mayoría de las poblaciones de estos países, continúan virtuales, o sea, desprovistos de aplicación efectiva.¹⁴⁸⁰ Esta situación posee varias causas: la falta de conciencia por parte de los ciudadanos de sus propios derechos, las dificultades crecientes del acceso a la justicia, un sistema judicial ineficiente, administraciones públicas poco transparentes, niveles de corrupción inquietantes, deficiencias sociales y económicas insuperables.¹⁴⁸¹ Todavía es largo el camino a recorrer para que se pueda afirmar, sin hipocresía, que los Estados latinoamericanos responden de conformidad con el postulado fundamental del constitucionalismo y garantizan la efectividad de los derechos fundamentales del ser humano.¹⁴⁸²

¹⁴⁷⁸ “La originalidad de América Latina es haber construido un Estado en gran medida *sui generis*, ornamentado con el falso esplendor del Estado occidental” (Georges Couffignal, “La question de l’Etat en Amérique latine”, en *Cahiers des Amériques latines*, n.º 16, 1993, p. 65). Véase, del mismo autor, “Amérique latine: crise des partis et remise en cause des procédures de désignation des candidats”, en *Cahiers des Amériques latines*, n.º 18, 1994, pp. 89-100.

¹⁴⁷⁹ Entre los autores más críticos de la democracia en América Latina se encuentra Emir Sader. Según él, los ciudadanos latinoamericanos caen en la trampa de las elecciones corrompidas por las fortunas privadas y viven en una especie de “democracia sin ciudadanos”: teniendo en cuenta el aumento de la *desciudadanización*, ello constituye un retroceso en términos de acervo democrático. Considera, además, que la concentración de renta en algunas camadas privilegiadas de la población tuvo como consecuencia la transformación de los derechos en mercaderías que pueden ser compradas por aquellos que poseen los recursos necesarios. Todas las instituciones democráticas se debilitaron, de los partidos a los sindicatos, de los Parlamentos a los movimientos sociales. La participación política disminuyó y las redes sociales, precarias, fueron desmanteladas de acuerdo con el ritmo de la fragmentación social. El resultado de ello es que los latinoamericanos están privados de sus derechos (“O déficit democrático latino-americano”, en *Folha de São Paulo*, 29 de junio de 1999).

¹⁴⁸⁰ Paulo Bonavides afirma que Brasil no consiguió ni siquiera garantizar los derechos fundamentales de *primera generación*, del *status negativus* (o sea, los derechos y libertades individuales que apuntan a proteger al ciudadano de la arbitrariedad del Estado, que implican por lo tanto la acción *negativa* del Estado, una inacción), mientras la doctrina ya habla de derechos fundamentales de *cuarta generación* (*Teoria constitucional da democracia participativa*, San Pablo, Malheiros, 2001, p. 61).

¹⁴⁸¹ En su estudio sobre el papel del Estado en América Latina a lo largo de la historia, Georges Couffignal constata una transformación de los sectores tradicionales de intervención del Estado —salud, educación, pobreza—: “vimos así nacer, ya a fines de los años 1980, políticas que rompían con el principio de la igualdad (la misma cosa para todos, independientemente de su situación concreta) que fundamentaba ideológicamente la intervención del Estado tradicional. En su lugar nacieron políticas ‘desigualitarias’, destinadas a camadas definidas” (“Le rôle de l’Etat en Amérique latine: pistes de recherche”, en *Cahiers des Amériques latines*, 1997, n.º 26, p. 188).

¹⁴⁸² Al recusar la interpretación más simplista de las “Constituciones de papel”, Jean-Michel Blanquer percibe que “en nombre del ‘Estado de derecho’ (consagrado oficialmente en todas las Constituciones), que supone una enumeración clara de los derechos y un sistema jurídico piramidal coherente, llegamos efectivamente a una ‘sociedad de derechos’: los individuos y los grupos utilizan los derechos y procedimientos en función de

Lo más grave es que el acervo, ya insuficiente, está actualmente amenazado por la globalización. La preponderancia de los aspectos económicos en detrimento de otras realidades, así como la idea de una flexibilidad de los derechos, son principios ya aplicados por la gobernanza latinoamericana.¹⁴⁸³ La vuelta a la democracia fue acompañada de la introducción de los principios de la economía de mercado. A la consolidación de los regímenes democráticos se asociaron medidas como la apertura de los mercados nacionales.¹⁴⁸⁴ El problema es que cualquier crítica a los nuevos gobiernos fue presentada como un cuestionamiento de la propia democracia. Con la afirmación de la economía de mercado como la única alternativa democrática se asiste, después del fin de las dictaduras militares, al desarrollo de un “pensamiento único”.¹⁴⁸⁵

sus intereses, jugando con las contradicciones del nuevo ‘pluralismo jurídico’. En realidad, ello significa que coexisten aquello que se puede llamar ‘hiperderecho’ e ‘hipoderecho’. El desafío de la consolidación es realizar una homogeneización de la eficacia jurídica” (“Consolidation démocratique? Pour une approche constitutionnelle”, en *Pouvoirs*, n.º 98, setiembre de 2001, p. 46).

¹⁴⁸³ Cuando tratan de las consecuencias de la globalización en la escena internacional, Bertrand Badie y Marie-Claude Smouts retoman dos aspectos fundamentales de la cuestión democrática. Primero, ellos señalan la correlación entre la falta de representatividad interna y la dependencia externa: “la crisis de autoridad por la que pasan las élites de los países en desarrollo, cada vez más separadas de las masas, las lleva a protegerse, reforzando los lazos de clientela que las unen al Norte. La crisis económica y las necesidades de financiamiento llevan a pedir ayuda institucional a los países más favorecidos y a someterse, en particular, a los drásticos efectos de las políticas de ajuste estructural impuestas por los organismos internacionales de crédito”. Enseguida ellos llaman la atención sobre el hecho de que la lógica de la exclusión resultante de la globalización amenaza gravemente la legitimidad democrática. En 1995, los autores describieron de forma lapidaria este hecho, sin desconfiar de que ésta sería la actual situación de la Argentina: “la complejidad de los mecanismos de exclusión tiene por efectos conjugados tornar ilegítimo el orden político vigente, debilitar su capacidad y, por lo tanto, promover movimientos contestatarios, impulsar su salida de la escena política oficial y hacer de ella el vector de un conjunto de protestas y frustraciones fácilmente canalizados contra el elemento extranjero. Privadas de estructura y de organización política, las masas se entregan al populismo o al mesianismo religioso y, por lo tanto, la mayoría de las veces, a la sublevación y a la xenofobia” (*Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, París, Presses de Science Po/Dalloz, 1995, 2.ª ed., pp. 212-213).

¹⁴⁸⁴ Las organizaciones internacionales realizaron efectivamente una asociación entre el apoyo a la democratización y el apoyo a la economía de mercado. Nótese que la experiencia global resultante de ello revela, según Max Gounelle, que una “parte muy numerosa de la población, víctima de las terapias económicas de *shock* utilizadas para instalar la economía liberal a un ritmo forzado, emite un juicio global muy negativo sobre el ‘paquete político’ propuesto (democracia + economía de mercado). Este juicio negativo, fundado en una experiencia personal de desorganización social, de debilitamiento de servicios colectivos, aún es reforzado por las informaciones recibidas sobre las disfunciones internas de las democracias tradicionales” (“La démocratisation, politique publique internationale”, en *Mélanges Hubert Thierry*, París, Pedone, 1998, pp. 201-213 [206]).

¹⁴⁸⁵ La economía de mercado implica la idea de un Estado “mínimo” y exige, por ello mismo, el retroceso de un supuesto Estado de bienestar del cual la mayoría de la población nunca puede esperar nada. “Sin duda la globalización comparte esta idea, a menos que ella sea un pensamiento único venido del otro lado del Atlántico; o, lo que es más verosímil, las dos cosas al mismo tiempo” (Pierre Bon, “L’Etat en Amérique latine”, en *Pouvoirs*, n.º 98, setiembre de 2001, p. 35).

Ello es el resultado no de las elecciones, sino del acuerdo entre las fuerzas políticas de cada país, muchas veces el Ejército y las oligarquías, que condicionan el ejercicio del poder. Una violación de este pacto puede llevar a la destitución de un presidente, aunque haya sido elegido por el pueblo.¹⁴⁸⁶ El principio fundamental para estos jefes de Estado elegidos por sufragio universal es, paradójicamente, la *governabilidad*, o sea, la reunión de las condiciones que tornan posible el ejercicio del poder. En la medida en que parece evitar el riesgo de una recaída autoritaria, la gobernabilidad se revela más vital que la democracia.

Nótese que el riesgo de estos países es el de cristalizar tales instituciones democráticas, incompletas o limitadas, en las ansias de estabilizar y consolidar los cambios en la naturaleza del régimen. Consecuentemente, cualquier evolución democrática adicional se vuelve más difícil y tiende a ser interpretada como una amenaza que pesa sobre la consolidación del régimen.¹⁴⁸⁷

El Mercosur sólo viene a agravar esta situación. Los Ejecutivos nacionales ven aumentado su poder cuando ocupan cargos en instituciones intergubernamentales. Ellos se benefician por el acceso directo a informaciones y a asuntos reservados que les confieren, según Philippe Schmitter, un *poder diferenciado*; constituyen una “pequeña elite” de agentes de Estado o actores elegidos por el gobierno, por lo que son los únicos que pueden estar a la par de las decisiones tomadas durante las negociaciones.¹⁴⁸⁸

Es por esta razón que la cuestión del déficit democrático se coloca de forma diferente en Europa y el Mercosur, tanto en la teoría como en la práctica. La disimetría surge inicialmente en el plano del reconocimiento del problema y de las soluciones posibles. Mientras que la Unión intentó elaborar un *Libro Blanco* sobre la gobernanza

¹⁴⁸⁶ En el Brasil parece claro que Fernando Collor de Mello fue alejado de sus funciones porque las elites no tenían más confianza en él, y no por la acusación de un crimen por el cual debía responder. El más ilícito de sus actos consistió en confiscar el dinero de los ciudadanos brasileños, con la adopción, en marzo de 1990, de restricciones mucho más rigurosas que las del *corralito* argentino de 2001. Sin embargo, fue fuertemente apoyado por los actores políticos del inicio de su gobierno y refrendado por la inercia del Supremo Tribunal Federal. Véase STF, MS 21.082-6 (AgRg), disponible en <www.stf.gov.br>.

¹⁴⁸⁷ Nicolas Guilhot y Philippe Schmitter, “De la transition à la consolidation: une lecture rétrospective des democratization studies”, en *Revue française de science politique*, vol. 50, n.º 4-5, agosto-octubre de 2000, p. 625.

¹⁴⁸⁸ *Nine reflections on Mercosur and its new democracies: based on the experience of the EU and its old democracies*, Institut universitaire européen, 1997, mimeo.

y distinguir los principios de un gobierno a escala europea (principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia),¹⁴⁸⁹ el Mercosur se esconde detrás del intergubernamentalismo, para mantener un nivel reducido de participación de la sociedad civil y una transparencia todavía insuficiente.

El bloque confirmó su opacidad con la adopción, el 18 de febrero de 2002, del *Protocolo de Olivos*,¹⁴⁹⁰ que busca reformar el sistema de solución de controversias creando un tribunal arbitral permanente. Elaborado secretamente, el anuncio de su adopción fue hecho de manera perentoria. Ni la Comisión Parlamentaria Conjunta¹⁴⁹¹ ni el Foro Consultivo Económico y Social, que deberían ser los órganos representativos de la población y de los actores económicos, fueron consultados sobre esta evolución mayor del bloque. No hubo debate dentro del Mercosur (salvo en el plano diplomático) ni en los Estados miembros. Sin embargo, de la misma manera que para otros protocolos, como el de Ouro Preto, no suscitó mayores discusiones en la época de su ratificación. El hermetismo que envuelve al proceso decisorio político interno se propaga *in foro externo* y es aceptado con naturalidad por los gobiernos, tanto en las cuestiones internas como en las cuestiones de integración.

Esta primera disparidad entre el déficit democrático del Mercosur y el de la Unión Europea revela una segunda asimetría. Se constata que los órganos representativos de la población y de los actores sociales en el Mercosur ocupan apenas un lugar formal. Además, los órganos internos de representación del pueblo no muestran interés por la integración, ya que su orden del día está centrado en el reparto interno del poder. Finalmente, puede destacarse el rechazo de oír a la sociedad

¹⁴⁸⁹ Commission européenne, Gouvernance européenne. Un livre blanc, COM (2001) 428 final, Bruselas, 25 de julio de 2001, p. 9. Sobre la gobernanza europea, véanse principalmente Olivier de Schutter, Notis Lebessis y John Paterson, *La gouvernance dans l'UE*, Luxemburgo, OPOCE, 2001; *Symposium The Commission White Paper on Governance*, New York University School of Law, 2001, disponible en <www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.htm>.

¹⁴⁹⁰ Véanse comentarios en las pp. 283-284.

¹⁴⁹¹ Los responsables por la CPC se quejan por el acceso limitado a las informaciones relativas a las decisiones del bloque. El hecho de que una misma tendencia política disponga generalmente del Ejecutivo y de mayoría dentro del Parlamento evita las críticas públicas al sistema, ya que los miembros de la CPC provienen de los Parlamentos nacionales. Existen excepciones: en diciembre de 2000, en una cumbre del Mercosur en Florianópolis, el presidente de la CPC en la época, el diputado brasileiro Júlio Redecker, denunció, en una conferencia de prensa, la falta de transparencia en relación con la reunión conducida por el gobierno brasileiro, que ejercía la presidencia *pro tempore* del bloque. Por otro lado, él preconizó el acceso de la Comisión y de la prensa a los asuntos en discusión, disponibles en <www.redecker-1111.org.br/NoticiasRedecker.htm>.

civil a través de sus asociaciones, aunque algunos sectores luchan por ello.¹⁴⁹² El proceso de integración se hace, así, al abrigo de la extraordinaria efervescencia de los actores sociales independientes de América Latina, pero también del mundo entero.¹⁴⁹³

El divorcio entre los gobiernos y la sociedad constituye un grave problema que contamina las apuestas sucesivas del Mercosur, pues solos, los gobiernos son incapaces de determinar la dirección en la cual el Mercosur debe avanzar.

II. La necesidad de una coherencia entre los objetivos y los medios

Los diplomáticos siempre defendieron la idea de que el Mercosur sólo tendría la necesidad de un marco institucional más sólido cuando la unión aduanera estuviese concluida. Ella continúa inconclusa y no existe posibilidad de implementación a corto plazo, luego de la crisis argentina. El debate institucional dentro del Mercosur tuvo siempre como eje la supranacionalidad, preconizada por algunos y combatida por otros.¹⁴⁹⁴ Los medios académicos alguna vez discutieron este asunto, pero la discusión nunca se extendió a la opinión pública.

Sin embargo, la Unión Europea indica que hoy en día el debate sobre la integración económica ya no gira en torno a la antigua oposición entre supranacionalidad e intergubernamentalidad. La cuestión es saber qué objetivo de integración buscan los Estados miembros y hacer que los medios adoptados sean

¹⁴⁹² Éste fue el caso de la Central Única de Trabajadores (CUT), la unión más importante de los movimientos sindicales de izquierda. Ligada al Partido de los Trabajadores (PT), ejerció un trabajo admirable de divulgación y análisis del Mercosur, desmintiendo así la visión estereotipada de un movimiento obrero antiintegracionista. La CUT fue, durante varios años, un centro de información y discusión sobre la globalización, el Mercosur y el sindicalismo internacional. Ella garantizaba la publicación del *Boletín Mercosur*, un periódico difundido entre los trabajadores.

¹⁴⁹³ Véase por ejemplo Jérôme Montès, “Mouvements anti-mondialisation: la crise de la démocratie représentative”, en *Études internationales*, n.º 4, diciembre de 2001, p. 773.

¹⁴⁹⁴ Olivier Dabène percibe en el Mercosur una “aversión a la construcción supranacional”. Este fenómeno se explicaría, por un lado, por la “alquimia política que se desarrolló entre los principales dirigentes latinoamericanos de mediados de los años ochenta”, lo que habría resultado en “una metodología original de la integración”, y por otro, por la “voluntad de evitar a cualquier precio las derivas burocráticas, en las cuales acabaron algunos procesos de integración, como el Pacto Andino” (o. cit., p. 261). Si existe aversión, ella parece sin embargo venir esencialmente de Brasil, y traducir sobre todo la preocupación en mantener la libertad respecto a la política comercial.

compatibles con el objetivo fijado. Lo que se debe discutir no es la forma sino el contenido. El debate no debe centrarse en la adopción de instituciones supranacionales, pues este aspecto es apenas una consecuencia de los compromisos que las partes asumirán o no. Invertir este orden comporta el riesgo de bloquear definitivamente el avance del proyecto. Adoptada la decisión por la continuidad del proyecto del mercado común, es preciso observar el ejemplo de Europa para constatar que nadie, ni siquiera los *euroescépticos*, cuestiona la existencia de las instituciones supranacionales para la gestión de las políticas comunes. El debate busca simplemente saber si es mejor evolucionar en dirección a una supranacionalidad mayor, o mantener un cierto grado de intergubernamentalidad dentro de la estructura orgánica comunitaria.

De este modo el Mercosur debe, antes que nada, reafirmar su existencia. Cualquiera sea el nivel de integración que proyecta —zona de libre comercio, unión aduanera o mercado común—, debe encarar este objetivo con seriedad y apegarse a él para gozar de la indispensable confianza, tanto en el plano interno como en el externo. La retórica es el cáncer de la integración latinoamericana y ya está cobrando otra víctima. Además, los Estados deben involucrar a sus ciudadanos en este proceso. Es la única manera de conferir legitimidad a la adopción de medidas necesarias para una verdadera integración, que implica indiscutiblemente pérdidas para algunos sectores de la economía, proyectos considerables de cooperación y renuncia a algunos privilegios, así como un cuestionamiento del discurso político sobre la soberanía, siempre de moda en los países del Mercosur.

Los pueblos de estos países se enfrentan con los mismos problemas de dependencia externa, de déficit democrático y de exclusión social. El orden del día de la integración económica podría entonces superar las cuestiones técnicas tradicionales. En lugar de forjar una legitimidad técnica, tal como Europa hizo algunas veces en detrimento de la democracia, el Mercosur debería buscar directamente un modelo que pudiese gozar de legitimidad democrática. La presencia de actores tales como movimientos sociales, poderes legislativos regionales, sindicatos y asociaciones podría así contrabalancear, por lo menos en parte, el inmenso poder de las empresas transnacionales y de los *lobbies*, y conferir una nueva legitimidad al proceso.¹⁴⁹⁵

¹⁴⁹⁵ Yves Chaloult, "Relações Mercosul, ALCSA, ALCA e papel do Estado", en *Mercosul, Nafta e Alca. A dimensão social*, San Pablo, LTr, 1999, pp. 38-68 (66).

En este sentido, una democracia se torna más fuerte, legítima y estable, cuanto menos el principio de igualdad entre los ciudadanos se limite a la competición política y electoral, y cuanto más extendido a la sociedad esté, a través de *regímenes parciales*. O sea, sistemas de conexión y de regulación diferenciada entre las autoridades gubernamentales y un amplio conjunto de grupos sociales que definen una multiplicidad de lugares para la representación de esos grupos y la resolución de los conflictos potenciales.¹⁴⁹⁶

El Mercosur no precisa esperar 50 años, como la Unión Europea, para fijar como prioridad la búsqueda de la legitimidad democrática. Se trata, más que nada, de no intentar copiar el modelo institucional europeo, sino justamente instalar un verdadero debate entre los países miembros, a fin de lanzar el Mercosur sobre nuevas bases.

Este debate no excluye, sin embargo, la posibilidad de responder a la asimetría macroeconómica de los Estados a través de la adopción de una moneda única.

§ 2.º El gaucho: una moneda única para el Mercosur

A fines de la década del ochenta, cuando Argentina y Brasil emprendieron una aproximación económica, ya estaba en debate la adopción de una moneda común. Limitada en su uso a los registros contables para los intercambios de bienes y servicios entre ambos países, esta moneda debería llamarse *gaucho*. Mencionada apenas en los discursos oficiales, jamás se concretó.

Cuando el Mercosur nació, en 1991, una de las primeras tareas del bloque sería armonizar los indicadores macroeconómicos, para que fuese posible enseguida aproximarlos. A pesar de que el Tratado de Asunción no haga referencia a la posibilidad de adoptar una moneda única para el bloque, en la lógica del proceso de integración esta cuestión surgió muy rápidamente.¹⁴⁹⁷

¹⁴⁹⁶ Nicolas Guilhot y Philippe Schmitter, o. cit., p. 626.

¹⁴⁹⁷ En 1992, Lia Valls Pereira ya señalaba la necesidad de una armonización en la conducción de las políticas macroeconómicas cuando se pensaba en la creación de un mercado común y se llamaba la atención sobre el hecho de que Brasil y Argentina estaban profundizando la diferencia entre las dos economías, al promover reformas fiscales sin ninguna coordinación. Según Pereira, la voluntad política debe traducirse en medidas que presenten intereses solidarios, dado que la reestructuración productiva de algunos sectores a través de políticas comunes es tan indispensable como la liberalización comercial (“A integração dos países do Cone Sul: algumas reflexões”, en *Boletim de diplomacia econômica*, n.º 7, p. 13).

Entre marzo de 1991 y julio de 1994, las dos economías más importantes del Mercosur vivieron un desencuentro monetario significativo. Mientras Argentina ya había optado por un mecanismo rígido, el modelo de la *convertibilidad*, atando el peso al dólar norteamericano, Brasil dejaba oscilar su moneda según los humores del mercado. Pero al introducir el *Plan Real* en julio de 1994, Brasil se alineó, en parte, con la filosofía monetaria de Buenos Aires. Este plan consistía en establecer una paridad entre el real y el dólar norteamericano, sin tener la rigidez del sistema argentino. La intervención constante del Banco Central sobre el mercado financiero era lo que garantizaba el control monetario.

Desde 1996, señales inquietantes se vislumbraban en la economía argentina. Una degradación de los índices sociales y un desempeño económico insuficiente —en particular en el nivel de las exportaciones— indicaban que el milagro de la convertibilidad podría llevar al país a un conflicto. En cuanto a la moneda brasilera, ésta fue sorprendida por la especulación de los mercados financieros que provocaron, en febrero de 1999, una sensible devaluación del real. Fue en este contexto de crisis que se vio renacer el debate sobre la posibilidad de adoptar una moneda única para el Mercosur.

El presidente argentino, Menem, en abril de 1997, fue el primero en sugerir esta idea. El presidente Cardoso, por su parte, consideró que se trataba de una idea prematura, pero no descartó la posibilidad. Si bien los dos dirigentes no compartían el mismo punto de vista sobre el calendario a seguir, tampoco se oponían completamente.

Además del clima de crisis, el debate también fue marcado por el escepticismo de la mayoría de los analistas, que veían en las diferentes modalidades preconizadas por los socios mercosureños muchos obstáculos insuperables. Con la fragilidad del comercio interregional (cerca del 20%) respecto al comercio total, la pobreza y la heterogeneidad estructural de los países miembros,¹⁴⁹⁸ las diferentes expectativas de los socios y un desinterés pronunciado de Brasil por la profundización, las etapas que llevan a la adopción de una moneda única jamás serían superadas.¹⁴⁹⁹

¹⁴⁹⁸ José Serra, "ECUs e Bupas", en *Folha de São Paulo*, 2 marzo de 1998, p. 3.

¹⁴⁹⁹ Véase Fabio Giambiagi, "Moeda única do Mercosul: notas para o debate", en *RBPI*, año 41, n.º 1, 1998, pp. 24-38.

Sin embargo, escasos analistas y algunos responsables de los gobiernos, aún más escasos todavía, parecen estar de acuerdo con la idea de que la moneda común es una etapa —tal vez la última— lógica en el proceso de integración económica. El carácter indiscutible de la moneda única levanta, en realidad, una sola cuestión: ¿Cuáles deben ser las etapas preliminares y cuál es el mejor calendario para alcanzar ese objetivo?

Se puede, finalmente, constatar que el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria y la adopción del euro en 11 Estados de la UE recolocaron la cuestión en el orden del día.¹⁵⁰⁰ A partir de mediados de 1999, se vieron surgir una serie de posicionamientos —en gran parte favorables— sobre la adopción de la moneda única. Para el embajador Marcos Azambuja, la moneda común del Mercosur tendría varias funciones esenciales: colocaría al Mercosur en la cima de las preocupaciones de los Estados miembros, obligaría a coordinar sus políticas macroeconómicas, tornaría más confiables y racionales las decisiones del Mercosur y, por fin, pondría en evidencia el compromiso de los países miembros con el mercado común a través de aquello que es por excelencia la propia imagen del poder soberano de los Estados, la moneda.¹⁵⁰¹

Sobre esta cuestión, la experiencia de la Unión Europea y el Tratado de Maastricht no escaparon a los comentaristas, sean ellos optimistas o escépticos, autoridades gubernamentales o analistas independientes. Los dirigentes del Mercosur llegaron a proponer una conferencia diplomática específica, llamada “pequeño Maastricht”.¹⁵⁰² En realidad, los instrumentos de coordinación macroeconómica ya existían en la época de la firma del Tratado de Asunción, en 1991. Fueron la falta de voluntad política y las crisis recurrentes que afectaron la región las que debilitaron los compromisos asumidos y tornaron imposibles la profundización del Mercosur y la implementación de una moneda única.

¹⁵⁰⁰ Deisy Ventura y Philippe Alquié, “O euro e as relações exteriores da União Européia”, *ibídem*, pp. 39-55.

¹⁵⁰¹ Marcos Azambuja, “Uma moeda para o Mercosul”, en *Folha de São Paulo*, 13 de julio de 1999, p. 3.

¹⁵⁰² Esta expresión es del ex presidente Cardoso, en *Gazeta Mercantil Latino-americana*, 14 de junio de 1999. Véase también Andrés Wolberg-Stok, “Um Maastricht? É quase fácil”, en *Gazeta Mercantil*, 14 de junio de 1999, p. 3, y Luiz Fernando Levy, “O Mercosul forja sua moeda”, en *Gazeta Mercantil Latino-americana*, 14 de junio de 1999.

La crisis argentina también amenaza el proyecto de una moneda única porque una nueva convertibilidad y, por lo tanto, una nueva dolarización de la economía es frecuentemente vista como una posibilidad. Algunos perciben esta tendencia como una posibilidad de que uno u otro PVD renuncie a su moneda en favor del euro.¹⁵⁰³ ¿Dólar, euro, gaucho o mantenimiento de las monedas nacionales? Los países sudamericanos no son capaces, actualmente, de considerar cuál será la mejor alternativa.

Finalmente, a pesar de que el debate sobre la moneda única parezca prematuro, en la evolución de una estructura institucional tan débil como la del Mercosur, nadie discute que los problemas comerciales del Mercosur encuentran su origen principalmente en las políticas monetarias de los Estados miembros y en la inestabilidad creciente de estos países. Ello justificaría, por lo tanto, una reflexión más profunda y más abierta de parte de los gobiernos nacionales sobre el papel de la moneda en el ámbito de la integración de la cuenca del Plata. Es una vez más la visión estratégica del proyecto la que debe determinar la convergencia o el mantenimiento del estado actual de las disparidades macroeconómicas del Mercosur. Sin embargo, se constata que el debate sobre la moneda única no pasa de una imitación, para el consumo de los medios de comunicación, de una herramienta muy concreta de la tecnología europea de integración. A los discursos sobre el gaucho no les siguió ningún proyecto serio para su aplicación.

Dilemas institucionales y dilemas económicos son dos expresiones diferentes de una misma “insoportable levedad” del proyecto del Mercosur. Los Estados miembros no supieron sentar las bases para las grandes obras de la integración, en la época en que las condiciones económicas y políticas de los cuatro países lo permitían. Desde 1999, es difícil precisar si algo es el resultado de la falta de voluntad política o de la verdadera imposibilidad coyuntural de acción. Fundir el debate interno y el debate mercosureño sobre la democracia sería un primer paso hacia la legitimidad, que permitiría la consolidación del Mercosur, antes de pensar en la adopción de una moneda única.

¹⁵⁰³ Stefano Spoltore, “Dollarisation in Latin America and the Mercosur Crisis”, en *The Federalist*, n.º 2, 2001, p. 138.

El dilema de la profundización del Mercosur es sobre todo el desafío de la consolidación. En este sentido, la profundización es una condición previa para la ampliación. La simple omisión bastará para abrir camino a la ampliación, no del Mercosur, sino del NAFTA. Si los Estados miembros se deciden a adherir individualmente al ALCA, como quieren los Estados Unidos, la esencia del Tratado de Asunción estará condenada. Esta esencia no reside en la realización de un mercado común, sino en la búsqueda de una alternativa latinoamericana, manifestación de una resistencia histórica, desordenada pero nunca abandonada, a la extensión unilateral del modelo económico de los Estados Unidos.