

Bermudez, Marcela. **Alternativas al ALCA desde los nuevos gobiernos progresistas del Cono Sur. El caso del Frente Amplio en Uruguay.** *Informe final del concurso: ALCA, procesos de dominación y alternativas de integración regional.*  
Programa Regional de Becas CLACSO. 2005

Disponible en la World Wide Web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/alcajov/bermudez.pdf>

www.clacso.org	RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO <a href="http://www.clacso.org.ar/biblioteca">http://www.clacso.org.ar/biblioteca</a> - biblioteca@clacso.edu.ar
----------------	---

### **Alternativas al ALCA desde los nuevos gobiernos progresistas del Cono Sur. El caso del Frente Amplio en Uruguay**

En el marco del eje de trabajo denominado *ALCA, procesos de dominación y alternativas de integración regional*, propuesto por el Programa Regional de Becas del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), se elabora el proyecto de investigación que va indagar sobre nuevas posibilidades de integración regional, en oposición y como alternativa al modelo hegemónico de dominación estadounidense, desde la región sudamericana del cono sur, más específicamente desde el MERCOSUR.

Varios acontecimientos motivaban a fines del 2004 la propuesta, por un lado el ALCA como megaproyecto de dominación se encontraba estancado, paralizados sus negociadores, y a punto de vencer los plazos de culminación de las negociaciones para el acuerdo; en ese sentido el año 2005 se presentaba como decisivo respecto al acontecer del área de libre comercio continental (retomándose el proceso o asumiéndose el fracaso) y respecto al surgimiento de nuevas modalidades de integración, más acordes a las perspectivas regionales. Por otra parte, a fines del 2004 triunfa el Frente Amplio en Uruguay, partido político de izquierda que asumiría en marzo de 2005 el gobierno, sumándose en clave progresista a los gobiernos de la región, e incrementando las expectativas regionales fundamentalmente mercosurianas para la generación de alternativas de integración e inserción internacional. A su vez aparecen nuevas iniciativas regionales de integración (como la Comunidad Sudamericana de Naciones) y se consolidan acuerdos comerciales que se encontraban en proceso de negociación (como la asociación recíproca entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR); en lo que podrían ser nuevas bases de integración.

Desde aquí es que se explora la construcción de un proyecto alternativo al ALCA, intentando identificar las características que éste debiera asumir desde una perspectiva progresista; centrando el análisis en la posición que el Frente Amplio desde el gobierno asume respecto a la integración regional, al ALCA, y desde lo que es su aporte en la profundización del MERCOSUR para desde allí generar la alternativa.

Para ello se exponen un primer apartado las coordenadas que sirven de marco de referencia de la propuesta que refieren a los procesos de regionalización, al carácter progresista de los

gobiernos de la región, y los vínculos que se establecen entre ambos. En el siguiente se presentan los principales lineamientos programáticos del Frente Amplio y del gobierno uruguayo en materia de política exterior, acentuando el carácter progresista y sus implicancias en el ruedo regional. Luego se realiza una descripción del estado de situación del ALCA, buscando identificar a los actores negociadores y sus posiciones; y visualizando el grado de avance en relación a posibles efectos sobre las iniciativas de integración. El próximo capítulo busca abordar el MERCOSUR en clave progresista, desde la perspectiva de su profundización y fortalecimiento de cara a la construcción de una propuesta de modelo alternativo de integración. Finalizando con la identificación y repaso de algunas experiencias en materia de tratado y acuerdos subregionales, como base de construcción de alternativas de integración.

### **Del regionalismo comercial al regionalismo progresista.**

En primera instancia interesa contextualizar este estudio aportando algunas coordenadas que permitan ubicarnos en la línea de más larga duración por la que se transita, y que han servido de marco de referencia a esta propuesta. Para ello, dos fenómenos son considerados fundamentales. Por un lado los regionalismos, entendidos en un sentido amplio como los tratados y acuerdos comerciales que buscan integrar espacios económicos basados en la vecindad territorial, constituyéndose en bloques regionales; en un doble juego entre la apertura económica y la liberalización comercial, y las tendencias proteccionistas de las economías nacionales.

Por otro lado, lo que se podría llamar progresismos, es decir un proceso de fortalecimiento de los partidos políticos de carácter progresista en algunos países de la región, con un efecto expansivo subregional; y la llegada al gobierno de un número importante de ellos, fundamentalmente en el cono sur. Así, regionalismos y progresismos de manera novedosa se conectan, interactúan, se condicionan mutuamente, y en la actualidad van esbozando nuevas formas de relacionamiento entre los países de la subregión y de estos hacia afuera.

La dirección que toma la línea de largo alcance está dada por el desarrollo y evolución del sistema capitalista, en su fase de modelo neoliberal; cuyos principios orientadores son el libre mercado a través del desmantelamiento y achique del Estado, de sus organismos y de sus funciones, la desregulación y las privatizaciones. Este modelo conlleva toda una batería de políticas neoliberales y sus respectivas recetas para la implementación.

Su ejecución no es de carácter obligatorio para quienes adhieren al modelo neoliberal, sino que más bien depende de la capacidad de elección y de los márgenes de maniobra. Los países desarrollados las pregonan pero son muy selectivos en el momento de instrumentarlas; de esta manera protegen y aseguran su liderazgo y su control en el ámbito internacional. Los países no desarrollados cuentan con opciones más acotadas y muy condicionadas por presiones externas impartidas por los países centrales y los organismos internacionales, sobre todo los de financiamiento de créditos, que en definitiva responden a los intereses de los países desarrollados y sus corporaciones.

De esta forma los países desarrollados reproducen las diferencias desarrollo-subdesarrollo; donde ellos son quienes orquestan las propuestas, diseñan las políticas, promocionan las ayudas estableciendo las contrapartidas, e incentivan la dependencia de manera de asegurarse el predominio y control. Los países no desarrollados, pretendiendo su crecimiento económico, en algunos casos condicionados, pero en otros muchos convencidos de las ventajas que estas políticas ofrecerían, responden a este modelo siendo funcionales a él.

En este panorama se ubican nuestras coordenadas, entendidas como instancias de la propia evolución del sistema capitalista; como consecuencias y como estrategias de respuesta a partir de la inviabilidad del modelo neoliberal, de su agotamiento, y hasta lo que podría empezar a ser su propio fracaso.

### **Los regionalismos**

La primer coordenada, los regionalismos, son experiencias recientes en la historia, las primeras propuestas cuentan con poco más de medio siglo y fueron planteadas como estrategia para mejorar las condiciones de crecimiento y de consolidación económica. Los procesos de integración regional y la formación de bloques subregionales paulatinamente toman visibilidad, se van extendiendo y se convierten en una tendencia internacional. Bajo acuerdos y tratados comerciales en distintos formatos se perciben como proyectos viables y a partir de cierto momento hasta necesarios para el resto de las economías nacionales, porque cada vez se hace más difícil la competencia y la negociación de las condiciones del comercio y de acceso a mercados si no se tiene suficiente fuerza o respaldo, si no se tiene cierto nivel de autonomía; y salvo pocos casos aislados es muy difícil hacerlo en solitario.

La proliferación de estos tipos de bloques subregionales mantiene entre sus objetivos primarios la búsqueda de mejores condiciones comerciales, una mejor inserción en los mercados y en la economía global, y mayor peso en las negociaciones multilaterales. Pero los logros que estos alcancen a través esta modalidad de relación e inserción internacional está condicionada por el lugar que cada país y cada bloque ocupa en el mundo.

América Latina no fue ajena a estas iniciativas, con variaciones temporales e imprints diversas debido a las especificidades históricas, culturales, sociales y políticas de cada país; pero en términos generales la región sudamericana transitó por procesos similares. Los años setenta se caracterizaron por una ferviente y atestada lucha contra el comunismo y la subversión, dando paso en los países de la región a largas y crueles dictaduras donde imperó la represión, la persecución política y social, la reducción a su mínima expresión de la sociedad civil, la solidaridad y la humanidad; y que fueron seguidos por lo que convencionalmente se llama "la década perdida" y que transcurre en los años ochenta.

A mediados de ésta década, en plena labor de restablecimiento de la democracia, los gobiernos civiles comienzan a mostrar cierta capacidad de adaptación a las transformaciones globales; una de las formas de expresión de esa adecuación a los cambios es el reconocimiento de las potencialidades de la cooperación subregional a través de

acuerdos de integración económica y comercial; por lo que se comenzaron a esbozar propuestas en este sentido, sea a través de la reformulación de acuerdos existentes como la Comunidad Andina o planteando nuevas iniciativas como el MERCOSUR, y también el ALCA.

En los noventa proliferan los pactos de integración comercial regional, no sólo en la región, la Comunidad Andina se constituye en zona de libre comercio en el año 1990; el Mercado Común Centroamericano en el año 1991; también en 1991 se acuerda la propuesta para el Mercado Común del Sur; en 1994 firman el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. De manera simultánea los gobiernos latinoamericanos, electos democráticamente, profundizan la implementación de políticas neoliberales tratando de aplicarlas estrictamente en todas sus dimensiones. Y para que los procesos de integración subregional sean funcionales al modelo neoliberal son acordados bajo los principios orientadores básicos, o sea el aumento del libre comercio, la mejora de la competitividad a través de la apertura económica, la desregulación, la eliminación de barreras al comercio; en nuestros países esto se hace eliminando los elementos de protección a la producción nacional.

Para la década siguiente los procesos de integración buscan recorrer el camino hacia la consolidación y profundización; intentando seguir el ritmo de las agendas y exigencias internacionales; y se encuentran con limitaciones que casi parecen inmovilizarlos: la falta de consensos internos, los impedimentos propios de los países en desarrollo; y aquellos producto de la receta neoliberal que apuntó a las privatizaciones, a la transnacionalización de las economías, la desindustrialización, la creciente dependencia de la inversión extranjera, la despolitización de la temática integracionista y desarticulación de la sociedad civil. Es decir las limitaciones propias de la acentuación perversa y cada vez mayor que se le dio a la dimensión económica comercial desde el modelo neoliberal; olvidando las otras dimensiones, las de carácter social, cultural y político.

Aún así se produce un gran repunte de los procesos de integración fundamentalmente en estos últimos años que corren, y desde una nueva perspectiva se expone el agotamiento del modelo llevado adelante hasta el momento. Fuerzas renovadas y renovadoras toman impulso y encarar los proyectos buscando posicionarse en otros lugares, con otras prioridades, otorgando a los proyectos otros objetivos; abocados a superar el enfoque comercialista y de libre mercado por uno social solidario y profundo.

### **Los progresismos**

Llegados a este punto es ineludible presentar a la segunda coordenada, los partidos políticos progresistas, fundamentalmente aquellos que llegan al gobierno en los países de Sudamérica. Porque si bien el cambio de enfoque en los regionalismos es consecuencia del agotamiento del neoliberalismo que los convierte en fenómenos inviables e inconsistentes con la realidad social y política; este giro en los objetivos que los bloques se plantean respecto a la integración va de la mano del incremento de los partidos progresistas en la región, y de la llegada al gobierno de algunos de ellos, partidos que por lo menos desde el discurso tienen una posición marcadamente antineoliberal.

Este nuevo enfoque antineoliberal de *regionalismo progresista*, deberá hacer frente a años de implementación de políticas neoliberales en la esfera regional y en las nacionales, con el corrimiento de la capacidad y el poder de decisión hacia los Poderes Ejecutivos, con presidentes que trascendieron sus atribuciones invadiendo la esfera legislativa y judicial, con la complicidad y la debilidad del sistema en su conjunto; que han dejado como secuelas un estrecho margen de maniobra a los Estados debido a los intentos de desmantelamiento, reduciendo los ámbitos políticos públicos y la desarticulación del aparato productivo y la desregulación del mercado de trabajo produciendo desempleo, precarización del empleo y aumento de la pobreza y del deterioro social.

En sentido similar, Atilio Borón repasa algunos obstáculos que se presentan al enfoque antineoliberal al momento de elaborar una propuesta positiva, que trascienda la oposición al neoliberalismo, a la que denomina una agenda posneoliberal. La primera dificultad es "... el acrecentado poder de los mercados; en realidad, de los monopolios y grandes empresas que los controlan, frente a las deterioradas fuerzas gubernamentales luego de decenios de aplicación de las políticas neoliberales de "achicamiento" del Estado, desmantelamiento de sus agencias y organismos y privatización de las empresas públicas. [...] En segundo lugar, es preciso mencionar la visceral desconfianza que los gobiernos de la llamada "centroizquierda" han manifestado en relación con los movimientos populares y fuerzas sociales contestatarias. [...] Un tercer factor que juega decisivamente en impedir el tránsito al posneoliberalismo es la persistencia del imperialismo que, a través de sus múltiples lazos y mecanismos y organizado a escala planetaria por el gobierno de Estados Unidos, disciplina a los gobernantes díscolos mediante una variedad de instrumentos que aseguran la continuada vigencia de las políticas neoliberales." (Borón, 2005).

Aún así, los nuevos gobiernos progresistas en la región se identifican con los lineamientos programáticos de la izquierda o centro izquierda; sus discursos se basan en ideas de cambio, de transformación; con un acento importante en las propuestas de integración fundamentalmente a partir del fortalecimiento de los subbloques, tomándolos como plataformas para las negociaciones regionales y fuera de la región; tienen un planteo explícito de abandono del formato de las políticas públicas anteriores, pararlas y revertir sus impactos, que en algunos casos luego de la reapertura democrática fueron más crueles y devastadoras sobre las condiciones sociales.

### **El Encuentro Progresista - Frente Amplio se suma al regionalismo progresista**

En este contexto triunfa el Frente Amplio (FA) en las elecciones presidenciales de octubre de 2004 y asume el gobierno en marzo de 2005. Por primera vez el partido de izquierda uruguayo llega al gobierno, derrotando a los partidos tradicionales de derecha, irrumpiendo en la rotación entre el Partido Colorado y el Partido Nacional. Esta vez, sin dar la chance a que se conformara la coalición blanqui-colorada electoral en segunda vuelta como sucedió en las elecciones de 1999, la ciudadanía respaldó al Frente Amplio y a su proyecto programático con la mayoría absoluta.

Así Uruguay se suma al buen clima político regional, a los gobiernos progresistas de la región, con ventajas a favor en cuanto a la sintonía política e ideológica y una trayectoria de buenas relaciones con sus vecinos mientras fuera partido de oposición, además de cierta afinidad personal entre las figuras de gobierno. Si bien Uruguay no es un país con peso económico ni con recursos naturales energéticos o minerales que se destaquen en la región; sí cuenta con un importante capital social y cultural, y con una tradición política democrática y de estabilidad institucional que se considera relevante como aporte en el intercambio con los países vecinos.

Otro aporte fundamental de carácter político partidario hacia los países vecinos y hacia este buen clima que se va configurando, es que el Frente Amplio tiene un explícito interés en la región, en el fortalecimiento del bloque regional y en su profundización a través de una mayor y más eficiente institucionalidad. A ello se agrega que, desde el Frente Amplio, se impulsa un gran compromiso con el desarrollo de las áreas social, cultural y política, además de los ámbitos económicos comerciales que deben seguirse trabajando. Este punto, que implica un quiebre en la interna nacional respecto a las administraciones anteriores y en la interna regional una unificación de criterios y objetivos, es fundamental para el cambio que se busca convirtiendo al bloque regional comercial en uno con una importante impronta social, cargado de ciudadanía y solidaridad.

#### **Los lineamientos programáticos del Frente Amplio respecto a política exterior**

El Frente Amplio es una fuerza política con una posición definida en política exterior; ciertamente se manifiestan diferencias a la interna del partido porque se presentan matices entre los diversos sectores que lo componen, pero a lo largo de su historia ha logrado consensos que le ha permitido la formulación de propuestas y programas de cara a su participación en la vida política del país. Mismo siendo oposición política y parlamentaria define sus estrategias y las propone en los ámbitos que corresponden.

Además de las definiciones que toma como insumos para su labor parlamentaria, único ámbito de participación política al que tienen acceso como fuerza de oposición, ya que se lo excluye de los espacios de cogobierno; el Frente Amplio comienza a trabajar en la elaboración de las bases programáticas de cara a las elecciones de octubre del año 2004. Para ello convoca a grupos de discusión, crea comisiones temáticas, realiza foros de debates e intercambio, a través de los cuales va definiendo los lineamientos programáticos, con la responsabilidad y la dedicación que un inminente triunfo electoral requiere. El producto de este trabajo son las bases programáticas sobre las que se proyectará el gobierno, y que serán aprobadas los días 20 y 21 de diciembre del año 2003 por el IV Congreso extraordinario del Frente Amplio, en un documento llamado "Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005 - 2009".

En él con fantástica retórica y coherencia ideológica el Frente Amplio se posiciona desde un discurso muy crítico y de oposición al modelo neoliberal. Conciente de que la brecha entre los países ricos y los países pobres es cada vez mayor, ocasionada entre otras cosas por las políticas neoliberales de apertura y liberalización que fueron aplicadas en estos países y también en Uruguay; de que las luchas por la dominación y la hegemonía son cada

vez más feroces, donde Estados Unidos ocupa un lugar destacado pasando por encima de cualquier acuerdo, valor o principio internacional; la fuerza política asume que es necesario buscar un nuevo orden internacional que sea justo y solidario, con principios antiimperialistas; y compromete su esfuerzo y dedicación a dicha tarea. Sabe que para tal emprendimiento debe aprovechar los cambios que en los países latinoamericanos están aconteciendo, donde son desplazados poco a poco los representantes del modelo neoliberal; para promover la cooperación y unidad con la región y con el MERCOSUR.

La iniciativa progresista nacional, basada en el cambio y en la transformación a través de una convocatoria al diálogo y al acuerdo social, propone la inserción de Uruguay en el MERCOSUR como parte del proyecto estratégico propuesto como conducto al desarrollo nacional y regional. Para el Frente Amplio el MERCOSUR representa la mejor estrategia de inserción internacional, se convierte en la plataforma de lanzamiento para las negociaciones internacionales.

Para efectivizar sus cometidos plantea la necesidad de formular una reestructura en cuanto al funcionamiento y al contenido del proyecto, ampliando el trabajo en las dimensiones sociales, culturales y políticas; ya que el restringirse al área económica comercial durante más de diez años no ha dado los frutos esperados; y construir las instancias supranacionales que se requieren en las nuevas etapas a fin de conseguir eficiencia y eficacia en lo organizativo y en lo político. El fortalecimiento y profundización del MERCOSUR debe enmarcarse en la estrategia más amplia de unidad regional sudamericana, de cara a la unión y cooperación Latinoamericana.

En las bases programáticas el Frente Amplio define posición sobre dos puntos más en materia de política exterior. Por un lado el papel a desempeñar en los organismos internacionales, al respecto asume el compromiso de negociar con voz única, no sólo desde posiciones consensuadas en el bloque sino también ampliando el espectro en la búsqueda de acuerdos con otros bloques del hemisferio sur; en la perspectiva de cambios en el orden internacional donde los países del sur se ven condenados al subdesarrollo y dependencia. El segundo punto refiere al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) sobre el que encuentran dificultades para un acuerdo por las asimetrías económicas entre Estados Unidos y el resto de los países, y la negativa a compensarlas; además entiende que no es solo un acuerdo de libre comercio sino que involucra otra cantidad de temas que, asegurando trato nacional en cada país, permite el control estadounidense. Por tanto el Frente Amplio rechaza el proyecto del ALCA en el formato que se ha presentado.

#### **Presentación oficial de la propuesta progresista uruguaya**

El día 4 de octubre de 2004 el candidato a la presidencia de la república por el FA-EP-NM, Tabaré Vázquez, realiza la presentación oficial de la propuesta del Frente Amplio en los temas de política exterior, al que se le llama "El Uruguay Integrado: en el MERCOSUR y en el mundo". En la línea programática el lanzamiento público de la propuesta aporta en el sentido que oficializa la posición, le da visibilidad, y reafirma los compromisos ha asumir destacando las ideas fuerza.

El punto de partida es la noción de un Uruguay integrado como estrategia de inserción internacional en la región y en el mundo, presentando distintos niveles de relacionamiento exterior. El primer nivel lo constituyen los países vecinos considerados fundamentales para la estabilidad política y el desarrollo económico; por ello es una prioridad la reconstrucción de relaciones (que han sufrido algunas rupturas durante la administración de Batlle quien prioriza la inserción en forma unilateral y con las potencias) y el compromiso con el proceso de integración regional. Una integración regional entendida como una unión y asociación para el crecimiento y el desarrollo conjunto, que haga frente a las potencias y a los bloques político-económicos con quienes interactúa. El gobierno progresista apuesta a ser un protagonista en la consolidación del bloque a través de la promoción de la reforma institucional que permita el fortalecimiento de los ámbitos comunes de coordinación; y así construir un MERCOSUR que sea una plataforma para la integración de la región en el mundo.

En tal sentido, el segundo nivel de relacionamiento lo constituyen prioritariamente los Estados Asociados al bloque, apuntando también a la ampliación e interacción con otros procesos de integración en marcha en la región, entendiendo que un MERCOSUR fortalecido y vinculado con la región sudamericana mejora la fuerza en las negociaciones con otros países, con otros bloques, y en los organismos de integración, así como en los ámbitos multilaterales quienes constituyen el tercer nivel. A su vez, complementando estos niveles, plantea mantener una política activa de inserción en el escenario internacional, desarrollando también relaciones propias pero catapultadas desde el bloque.

El 1° de marzo del 2005 Tabaré Vázquez asume la presidencia de la república pronunciando dos discursos con motivo de la ocasión. El primero lo realiza en la ceremonia de declaración de fidelidad constitucional ante la Asamblea General del Poder Legislativo, el cual estuvo centrado en los compromisos y las responsabilidades que asumía a partir de ese momento como presidente, hacia el país y los uruguayos, en procura del principal objetivo que es el bienestar nacional de manera sustentable. A pesar de ser un discurso volcado a la interna nacional, no faltó referencia a la política exterior respecto a la que expresa su compromiso de llevar adelante una política exterior independiente, autónoma, adhiriendo a los principios del Derecho Internacional; una política exterior comprometida con el MERCOSUR, otorgándole a éste la prioridad como proyecto político estratégico en la agenda internacional uruguaya y que será a su vez plataforma para una mejor inserción internacional. Vázquez expresó también el compromiso con el despliegue estratégico de vínculos y relaciones con todos y cada uno de los países latinoamericanos; con los países Iberoamericanos; con la Unión Europea; y con otros bloques regionales, fundamentalmente aquellos que permiten una cooperación sur-sur.

El segundo discurso lo realiza en la explanada del Palacio Legislativo, dirigiéndose a todo el pueblo uruguayo, frenteamplista y no frenteamplista; y sumando a la fiesta popular de triunfo que se congrega en varios puntos del país en un día histórico para la izquierda y para todos los uruguayos en general. Allí presenta la propuesta de gobierno que el pueblo votó y que comenzará a implementarse inmediatamente, enfatizando que será un gobierno que impulsará cambios y transformaciones en varias áreas, por un lado para revertir los efectos del proyecto anterior que han sido nefastos para la población; y en forma paralela instrumentar las transformaciones que el proyecto progresista de país requiere siendo parte

de la estrategia programática cinco áreas: el Uruguay Social, el Uruguay Productivo, el Uruguay Innovador, el Uruguay Democrático, el Uruguay Integrado.

Vázquez destaca la importancia del período de transición de cambio gobierno, considerándola ejemplar porque fue preparada, muy responsable, contando también con la colaboración del gobierno de Batlle. A su vez se realizó una transición política donde el Frente Amplio convocó a los partidos que conformarían la oposición política con representación parlamentaria, al diálogo y al intercambio, para fijar bases de entendimiento en temas claves como economía, educación y política exterior que se consiguieron el día 16 de febrero de 2005; con el objetivo de acordar políticas de Estado que no se vean afectadas por los cambios partidarios en el gobierno.

Vázquez anuncia las primeras medidas ministeriales a las se abocará el nuevo gobierno por él liderado, desde la perspectiva estratégica, la cancillería uruguaya priorizará la integración en la región: en la región más próxima y en la región latinoamericana (incluyendo el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Cuba); y se abocará a la creación de la Dirección General para la vinculación con los uruguayos residentes en el exterior y asuntos consulares; a el proyecto de ley sobre el voto epistolar; y al ingreso de Uruguay al G-20.

#### **Nuevos desafíos, adversario común**

El Frente Amplio se suma a la movida progresista regional, agregándosele con ello una cantidad de nuevos desafíos. Por un lado están los retos que conlleva el arribo al gobierno, por primera vez, y que se presentan en distintos ámbitos. En la interna del Frente Amplio, por ejemplo, aparece la necesidad de adecuar las estructuras y las funciones de cara a los nuevos roles que deben desempeñar, ya no como oposición sino de conducción y ejecución; o resolver las disputas por los espacios y las áreas temáticas entre los sectores; o revertir el vaciamiento de las bases militantes y de conducción luego de la cobertura de los cargos de gobierno. En los espacios de gobierno los retos propios de la transición y cambio de autoridades en los cargos de conducción política y en los cargos de confianza a nivel del Poder Ejecutivo, de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados; el conocimiento y el aprendizaje de las estructuras, las funciones y las dinámicas. Además, abordar las reestructuras necesarias en organización en base a la redefinición de objetivos y prioridades; la revisión de los ejercicios anteriores como las auditorías, con la oposición que ello genera. También aparecen los retos que hacen al proyecto de país y el cómo instrumentar, con las limitaciones y las condicionantes que se tienen, las transformaciones necesarias para lograrlo; cómo construir un proyecto viable y sustentable.

Hasta aquí algunos desafíos generales que corresponden a un cambio de gobierno, pero se identifican otros desafíos vinculados al carácter progresista propio y de la región, y la vocación a enfrentar el orden imperante y buscar las alternativas propias para el desarrollo. En este sentido también se pueden diferenciar distintos planos de acción, en el plano nacional responden justamente al cómo aprovechar el clima regional, cómo impulsar los cambios necesarios para lograr sacar adelante el proyecto de país. En el plano intergubernamental los desafíos propios de la coordinación con los otros gobiernos haciendo conciliar todos los proyectos y estrategias particulares. Y en el plano regional los

desafíos que implica la actuación como bloque, concilia las posiciones comunes logrando supranacionalidad.

Los gobiernos progresistas de la región presentan perspectivas similares respecto cada uno de estos planos. En el plano nacional buscan el crecimiento del país con desarrollo sustentable, bienestar social, consolidación cultural propia, apuntando a políticas de Estado eficientes al estilo de estado de bienestar. En el plano intergubernamental hay coincidencias en el interés de coordinación no sólo económico comercial sino en las dimensiones social, política, cultural, medioambiental; orientados a la consolidación y profundización, con vistas en la supranacionalidad. Y en el plano regional buscan fortaleza para el bloque, peso internacional, coherencia interna, que permita hacer frente a las potencias y sus intentos de dominación; enfrentar el subdesarrollo con estrategias propias a través de la cooperación, sacando provecho de las potencialidades de cada uno, con solidaridad; guiados por principios antiimperialistas y antineoliberales.

Otro desafío común, quizá el de mayor complejidad por su dinamismo y su multiplicidad de fenómenos, es el posicionarse, hacer frente y contrarrestar las intenciones y estrategias de los demás actores internacionales. Los principios de oposición al orden mundial están vigentes entre los progresistas porque existen quienes lo defienden; y así como los países de la región han cambiado la ideología de su liderazgo, también las potencias mundiales en el orden actual (y aquellas que quieren consolidarse como tales) definen sus propias estrategias de forma tal de conservar el modelo que les permite reproducir la supremacía. Estos se constituyen en adversarios comunes de los gobiernos progresistas, destacándose entre ellos los Estados Unidos, principal representante de la ofensiva capitalista neoliberal, quien en sus intentos por dominio y poder establece distintas estrategias y las pone en marcha de manera simultánea; una de las formas es a través de una zona de libre comercio hemisférica, el ALCA.

Así, los gobiernos progresistas conjuntamente deben enfrentar la ofensiva estadounidense, deben negociar el ALCA de la manera más acorde a sus intereses y principios, deben definir sus propios proyectos de integración y las condiciones de sus acuerdos comerciales, deben buscar sus propias alternativas. Antes de avanzar en las alternativas de integración, algunas anotaciones sobre el ALCA.

### **El ALCA, la integración hemisférica**

El ALCA es el proyecto de un Área de Libre Comercio para las Américas, pensado como base para la integración comercial hemisférica; una propuesta tentadora para todos los países latinoamericanos (incluyendo los países del cono sur), porque inicialmente supone mejoras en el comercio hemisférico y en los niveles de crecimiento nacionales. Constituiría el primer acuerdo de carácter hemisférico que conformaría el bloque comercial más grande del mundo; con libre acceso a los mercados a través de la eliminación progresiva de los aranceles y las barreras no arancelarias, por tanto implicaba libre acceso al mercado estadounidense, meta que todos los países tienen en su agenda de corto plazo.

Pero el proyecto del ALCA no involucra solamente temas comerciales sino que aborda aspectos que impactan en las áreas social, cultural, medioambiental y política, y no necesariamente de manera positiva; porque además de acordar sobre comercio de bienes busca acuerdos en servicios, en inversiones y en propiedad intelectual. En este sentido Carlos Abin dice que esta propuesta es armada con la ilusión de desarrollo, y que las nociones del libre comercio, de acceso a los mercados de los países ricos, la promesa del desarrollo mismo, y el crecimiento sustentable son todas falsas promesas. (Abin, 2004: 16-20); porque aborda temas que se relacionan directamente con la capacidad de desarrollo de cada país, buscando el control de todos los recursos y las actividades.

De los nueve capítulos que componen el tratado no se llega a acuerdo en ninguno; Abin, quien realiza una lectura crítica de contenido a partir de los borradores del acuerdo, permite que se comprenda claramente los motivos. El capítulo sobre agricultura plantea la apertura de la actividad a las empresas, con la consecuente resistencia de los países periféricos agrícolas; Estados Unidos presiona para la liberalización y mercantilización agrícola con la eliminación de los aranceles en las economías domésticas pero sin negociar la apertura al mercado, ni los subsidios agrícolas, ni las barreras no arancelarias, temas que deja para discutir en la OMC; busca eliminar la intervención gubernamental en dicha actividad perdiendo la capacidad reguladora según las necesidades públicas, y exige eliminación de controles sobre las importaciones y exportaciones en estos rubros.

El principal problema en el capítulo servicios es la falta especificidad en el término, porque al relacionarlo con aquello plausible de admitir inversión extranjera puede serlo cualquier cosa; la propuesta en definitiva es su liberalización, apuntando a la privatización de los servicios públicos y que estos queden bajo tratamiento internacional. En inversiones a la definición amplia se le agrega: el otorgarles trato nacional, los beneficios de nación más favorecida, la prohibición a los gobiernos de exigir requisitos de desempeño, el derecho a los inversores de accionar contra el Estado; es decir que los Estados nacionales no pueden desarrollar una política de inversión propia, sin la cual no se tiene un proyecto de desarrollo autónomo. Sobre solución de controversias Abin dice que implica un ataque a la soberanía nacional porque los conflictos se resolverían en tribunales arbitrales privados, bajo las reglas del derecho privado, con tratamiento secreto y fallos inapelables.

La propiedad intelectual es otro tema urticante, los países desarrollados buscan asegurarse el cobro de patentes y licencias en temas fundamentales vinculados a la información, la tecnología, el desarrollo de la ciencia, priorizando el interés empresarial al interés público y social; impidiendo la planificación y definición de políticas públicas en la materia. En el capítulo de subsidios, normas antidumping y derechos compensatorios, se plantea la eliminación de distorsiones del mercado, pero Abin nota nuevamente ambigüedad porque se buscaría controlar las distorsiones injustificadas pero quien más tiene es Estados Unidos, y se niega a negociarlas.

En el capítulo de políticas de competencia se busca imprimir dicha concepción como principio orientador de las relaciones internacionales, favoreciendo aquello que implique competencia en el mercado y reduciendo el rol del Estado al papel de asegurar la libre competencia; pero uno de los problemas es que no se tienen en cuenta las asimetrías entre

los países, no se valora el papel de las empresas públicas en su función social. El octavo capítulo trata sobre las compras del sector público, donde se busca abrir esta parte de la economía a la libre competencia internacional, en igualdad de condiciones, también aquí exigiendo trato diferencial; nuevamente sin tener en cuenta las asimetrías, ni las políticas públicas. Por último, el acceso a mercados, tema fundamental para los países en desarrollo que buscan mercados con alto poder adquisitivo como el norteamericano; lo que se discute es la eliminación de barreras que los países establecen para que no se les inunde el mercado. (Abin, 2004: 87-112).

### **El ALCA, estrategia de dominación**

Se parte de la base que el ALCA es una estrategia de dominación elaborada por Estados Unidos, quien toma la iniciativa, como forma de reproducir un orden internacional que le sea funcional a sus intereses nacionales. Como potencia mundial, Estados Unidos juega en distintos frentes, en el hemisferio americano se ha planteado dos estrategias para cumplir cometidos, una de mediano plazo que consiste en negociar y firmar acuerdos bilaterales con países o subregiones; y en forma simultánea lanza la iniciativa hemisférica esperando asegurar a través de un macroacuerdo que todos los países queden dentro en un plazo menor. En ambos casos, pero en la propuesta hemisférica se hace más visible, se favorece a las corporaciones y las transnacionales fundamentalmente estadounidenses, asegurando la acumulación de ganancias que se extrae de los socios subdesarrollados.

A los países latinoamericanos les juega en contra la necesidad y el deseo de conseguir acceso al mercado estadounidense porque concentrados en esa meta no siempre evalúan en forma adecuada los costos y beneficios de los acuerdos. Al necesitar de las inversiones extranjeras y de las transferencias de tecnologías, bajan sus parámetros de negociación compitiendo entre sí, reduciendo sus parámetros y condicionando acuerdos futuros. Los países latinoamericanos se ven restringidos también porque dependen del financiamiento y refinanciamiento de los organismos multilaterales de crédito, sobre los que Estados Unidos tiene influencia directa en el manejo de los fondos; por lo que muchas veces quedan expuestos y sin margen de maniobra para negociar.

Abin entiende que los objetivos ocultos detrás de la propuesta del ALCA, que se articulan y complementan son: "a) Establecer un orden económico neoliberal en todos los países del hemisferio. b) Definir una suerte de constitución política del capital transnacional en dicho hemisferio, otorgando privilegios extraordinarios, permanentes e irreversibles a las compañías transnacionales. c) Erosionar de manera definitiva las potestades soberanas de los estados nacionales. d) Llevar a cabo, en los hechos, una anexión económica del hemisferio a la economía norteamericana con la consecuencia, prácticamente inevitable, de una acentuada dominación política". (Abin, 2004: 73).

### **La iniciativa estadounidense**

Para algunos sectores políticos y sociales sudamericanos, el hecho de que el ALCA sea una iniciativa estadounidense es motivo suficiente para que les provoque por lo menos

desconfianza, porque han comprobado una y otra vez que los intereses estadounidenses no coinciden ni son compatibles con los sudamericanos. Los motivos para dicha iniciativa se comprenden en el contexto en el que es planteado. A principios del siglo XX Estados Unidos crece en lo económico y militar consolidándose como potencia mundial, pero luego de la segunda posguerra, en los años setenta, comienzan en forma gradual a crecer otras economías poniendo en peligro su hegemonía, y es cuando modifica su estrategia hacia una ofensiva de disputa de poder. En ese plan es que promueve, en los ochenta, diferentes acuerdos comerciales, y es aquí dónde se ubica el ALCA como un instrumento para consolidar América Latina como zona de libre comercio e inversión privilegiado.

Dos fenómenos contribuyen con la decisión, por un lado América Latina comienza a mostrar atractivos indicadores de crecimiento económico, fundamental para extraer ganancias. Por otro lado, en los años noventa aparecen iniciativas de acuerdos subregionales, algunos sectores estadounidenses como el de los productores se sienten amenazados por estos proyectos y comienzan a presionar con el interés de acelerar el ALCA para no perder espacios control.

Entonces, en junio de 1990, George Bush lanza la propuesta de crear una zona de libre comercio de las Américas llamada Iniciativa de las Américas cuya meta es el incremento del comercio y de las inversiones; exigiendo como contrapartida que los países latinoamericanos liberalicen el comercio y reformen sus Estados de forma tal que permitan la libre acción del mercado. Se recuerda que en que en estos años América Latina comienza la etapa dura de aplicación del modelo neoliberal a través de sus políticas con la complicidad de los organismos multilaterales. La iniciativa no prospera hasta el año 1994 cuando el presidente Clinton la retoma, convocando para ese año a una cumbre de presidentes y jefes de Estado de las tres Américas en el marco de la Organización de Estados Americanos (se invita a todos los mandatarios menos al cubano Castro), donde se lanza formalmente el proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas. La propuesta del ALCA se oficializa a fines del año 1994 y es destacable la receptividad latinoamericana, porque la propuesta es coherente con el modelo neoliberal y compatible con las perspectivas de la mayoría de los gobiernos de turno que adhieren a la doctrina económica del libre mercado.

#### **Negociaciones e interlocutores del ALCA**

La convocatoria estadounidense se materializa en diciembre de 1994, en lo que se denomina la Primera Cumbre de las Américas. En las cumbres dos procesos serán relevantes; por un lado las reuniones de la OEA que toma dinámica propia, abordando una importante variedad y amplitud de temas y proponiendo planes de acción para trabajar sobre las distintas problemáticas; y dentro de éstas lo que refiere específicamente al capítulo del ALCA.

En este sentido, en la primera cumbre de las Américas se lanza la propuesta del ALCA y se acuerda su creación con el propósito de libre acceso al mercado de bienes y servicios en el continente eliminando progresivamente las barreras al comercio y a la inversión; definiendo como plazo para la culminación de las negociaciones el año 2005, debiendo presentar

avances en el año 2000; para ello se instruye a los Ministros de Comercio tomen las medidas necesarias para su instrumentación.

Entre 1994-1998 transcurre la fase preparatoria cuyas momentos cúlmine son las cuatro reuniones ministeriales de comercio; en la primera (Denver, 1995) comienza a prepararse la negociación; en la segunda (Cartagena, 1996) evalúan no haber alcanzado los avances necesarios para comenzar las negociaciones dándose un año más; así en la tercera reunión (Bello Horizonte, 1997) tras examinar los avances y los logros fijan la fecha para comenzar las negociaciones del ALCA que sería en la siguiente cumbre de presidentes. La cuarta reunión de ministros de comercio (San José de Costa Rica, 1998) abocada a preparar la negociación del ALCA determina la estructura de las negociaciones y define los principios y objetivos que la guiarán.

En abril de 1998 celebran la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago Chile, donde comienzan formalmente las negociaciones del ALCA, se presenta la propuesta para su construcción y se aprueban las características y estructura del proceso de negociación; entre las decisiones que toman se destaca: la instrucción a los responsables de comercio de que instrumenten el inicio de las negociaciones y que éstas tengan resultados visibles en el año 2000; y dotar al proceso de transparencia, dándole difusión y procurando respaldo público. Un tema que centró la discusión fue la definición de fechas y plazos, al respecto se planteaban dos posiciones, la liderada por Estados Unidos con intención de apurar el acuerdo y sacar cuanto antes un tratado de libre comercio; la otra posición exigía se respetaran los plazos acordados en la cumbre anterior, defendida principalmente por el MERCOSUR con Brasil como vocero y líder. A esta altura del proceso claramente se identificaban posiciones diferentes que se acentuaban y polarizaban, principalmente entre Brasil y Estados Unidos, configurándose en los principales interlocutores.

El proceso continúa celebrando la quinta reunión ministerial de comercio (Toronto, 1999) donde se instruye a los grupos de negociación a que elaboren borradores y los presenten en la sexta reunión de comercio (Buenos Aires, 2001) donde trabajan sobre el borrador del acuerdo del ALCA y el informe del Comité de Negociaciones Comerciales, finalizan solicitando a los grupos de negociación que resuelvan las divergencias, alcancen consensos, y elaboren una nueva versión para la próxima reunión; y proponiendo se considere hacer público el texto del borrador para cumplir con el objetivo de transparencia y para disminuir la preocupación pública.

En Québec en abril del 2001 realizan la Tercera Cumbre de las Américas, siendo lo fundamental respecto al ALCA la aprobación formal para publicar el primer borrador del acuerdo; y la definición de fechas límite para la conclusión de las negociaciones enero del 2005 y para su implementación diciembre de 2005.

En la séptima reunión (Quito, 2002) los ministros de comercio, en base a los plazos definidos, readecuan las etapas de negociación examinando los avances, a fin de fijar nuevos cronogramas; y establecen que la etapa final estará conducida por Brasil y Estados Unidos en una copresidencia. La octava reunión (Miami, 2003) se celebra con el fin de orientar la fase final de las negociaciones. En el transcurso del año 2003 Estados Unidos y Brasil se reúnen para negociar las diferencias, pero hay temas que son centro de conflicto

como la apertura de los mercados agrícolas, las medidas proteccionistas, las políticas de inversión, las políticas sobre propiedad intelectual y compras gubernamentales, que no son abordados resultando un ALCA menos pretencioso. En seguida convocan a una cumbre extraordinaria (Monterrey, 2004) para respaldar la estructura y el calendario adaptados en la reunión de ministros con el fin de conducir hacia la conformación del ALCA.

El abordaje del proceso de negociación desde las declaraciones y actas de reuniones brinda una visión fundamentalmente de consensos, por ello es que llama aún más la atención la falta de acuerdos y avances, y las solicitudes con insistencia de la necesidad de que los grupos de trabajo y negociación solucionaran las divergencias y llegaran a acuerdos definitivos en los borradores. A través del recorrido por los grandes cónclaves trata de verse a grandes pasos la evolución, lo que se ve es que las negociaciones no avanzan en los términos planteados, que se está lejos de llegar a consensos en muchos temas, que las diferencias han llevado a un estancamiento importante donde algunos sectores hablan de un ALCA *light* y otros hasta de fracaso del proyecto; y que los principales interlocutores se van polarizando. Tanto Brasil como Estados Unidos, copresidentes de las negociaciones en su última fase (que debía ser en el transcurso del 2004), además de radicalizarse en sus posiciones cambian sus estrategia, buscando apoyos para posicionarse mejor; a ellos se les atribuye el éxito o fracaso del ALCA.

#### **2005, año decisivo para el ALCA**

El año 2005 debía ser decisivo para el ALCA y sus negociadores porque en enero vencía el plazo que se había fijado como límite para terminar de negociar, y en el transcurso del año se debería firmar un acuerdo definitivo para su entrada en vigencia; en cambio lo que sucede es que se acentúan las posiciones divergentes profundizando su estancamiento. Dos fenómenos bastan para corroborar el estancamiento, por un lado la falta de contacto entre los negociadores; y relacionado con ello la ausencia de publicaciones de información desde los espacios oficiales, la última actualización de la página oficial del ALCA se realiza en el mes de febrero de 2005 con la declaración conjunta de los copresidentes del Comité de Negociaciones Comerciales en la que no dicen más que la intención de reunirse.

La reconstrucción extraoficial del proceso a través del seguimiento de prensa conduce al mismo resultado, ratificando las diferencias para el acuerdo y las trabas en la negociación; pero permite identificar algunos nudos y las posiciones de los negociadores. La prensa internacional esencialmente continental, inicia el año 2005 dando cuenta del gran fracaso del ALCA y atribuyendo la responsabilidad a Brasil y Estados Unidos quienes comparten la copresidencia de las negociaciones por no conciliar en los temas que están trabando el acuerdo, temas como subsidios agrícolas y proteccionismo a los mercados locales.

Luego de pasada la fecha en que debían haber finalizado la negociación del acuerdo, desde ambos países se hacen declaraciones a los medios públicos expresando las intenciones de continuar y reafirman sus voluntades coordinando una reunión para fines de enero (en el Foro Económico Mundial en Davos). Pero en actitud contradictoria también dan muestras de desinterés; por un lado trascienden declaraciones del canciller brasilero donde pone al ALCA en segundo plano reafirmando el interés de su país en el acceso al mercado

estadounidense, con o sin ALCA; a su vez Estados Unidos avanza en sus acuerdos bilaterales. De todos modos la reunión en Davos se realiza, sin repercusiones más que como un acercamiento entre las partes.

En el mes de febrero tanto el MERCOSUR como los Estados Unidos hacen sus balances de cara a definir sus estrategias y prioridades para el año. El MERCOSUR se reúne en Paraguay para evaluar la situación del ALCA y expresa la voluntad de negociar. Por su parte las definiciones de Estados Unidos parecen algo más contradictorias pero mantienen su coherencia interna; por una parte en el informe que el presidente Bush hace a la nación pone el acento en los acuerdos bilaterales y en la lucha contra el terrorismo y la problemática de Irak, excluyendo totalmente a América Latina del discurso; pero a su vez otorga prioridad al ALCA al momento de rechazar negociar con el MERCOSUR; de ello se traduce que en su estrategia figuran primero los acuerdos bilaterales, luego el ALCA y luego el MERCOSUR (buscando presionar concesiones en el ALCA o acuerdos con los socios por separado). Más adelante en su reporte anual ante el Congreso confirma su vuelco hacia los acuerdos bilaterales, aunque mediáticamente sostiene que el ALCA es prioritario.

Los días 22 y 23 de febrero en Washington se reúnen los negociadores de Brasil y Estados Unidos, sacando un comunicado declarativo de intenciones, agendando una reunión para fines de marzo, y convocando a los viceministros de comercio para fines de abril. El Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC), se reúne en marzo para organizar la Cumbre de las Américas y al elaborar la agenda no está claro si el ALCA será uno de los temas, aunque Estados Unidos tiene intención de relanzar allí el proyecto. Mientras tanto para mantener viva la temática, Estados Unidos convoca a una mini cumbre de socios del TLCAN, buscando proyectar y difundir los beneficios de los TLC, tanto Canadá como México son sus cómplices.

A mediados de abril un suceso produce conmoción, el presidente brasilero hace una declaración pública donde dice que el ALCA no está en su agenda, que su prioridad es el MERCOSUR y la Comunidad Sudamericana de Naciones; enseguida el canciller brasilero introduce un matiz diciendo que el ALCA sí es una prioridad solo que no es la única. A todo esto la secretaria de estado de Estados Unidos viaja a Brasil, excusándose en temas como las relaciones con Venezuela y la crisis de Ecuador, se reúne con el presidente y el canciller brasileros e intercambian sobre el ALCA, pero no hacen acuerdo. La gira de la secretaria de estado coincide con la realización del cuarto Encuentro Hemisférico de lucha contra el ALCA que se llevó a cabo en Cuba.

En mayo se suspende una reunión que había sido convocada con el objetivo de definir un cronograma de reuniones, los negociadores se dispersan; por una parte Brasil se vuelca a una negociación con Estados Unidos en formato cuatro más uno; por otra Estados Unidos se concentra en la negociación del CAFTA-RD. En esos días se celebra la IV Asamblea Plenaria del Foro Interparlamentario de las Américas, para debatir sobre terrorismo, el ALCA, y deuda externa, y en su declaración final condenan la creación del ALCA.

En el mes de junio mientras en la Asamblea General de la OEA, Estados Unidos reiteraba su interés en firmar el CAFTA y paso seguido retomar el ALCA; el MERCOSUR celebraba su cumbre bianual donde el ALCA no se menciona. Al llegar el mes de agosto las

negociaciones siguen tan trabadas como en enero, los principales negociadores siguieron su juego, Estados Unidos a través de los acuerdos bilaterales y el CAFTA; Brasil volcado a la región y los acuerdos con hemisferio sur. Y mientras el ALCA se ve disminuido toma mayor visibilidad de la oposición; por ejemplo el presidente venezolano no pierde oportunidad de criticarlo y menospreciarlo, también el movimiento anti ALCA se va fortaleciendo en sus distintas expresiones y tomando fuerza a medida que se acerca la cuarta Cumbre de las Américas.

Cerrando el año 2005 se cae en la cuenta que no se avanzó un ápice, no logran resolverse los temas fuente de conflicto ni hay interés político en solucionarlo, no hay más que algunas declaraciones expresando falsas voluntades de consensuar cuando siquiera se toman el tiempo y el espacio para intentarlo. En esta situación se llega a la Cuarta Cumbre en noviembre de 2005 (última fecha para poner el marcha el acuerdo), con posiciones enfrentadas, donde el tema de conflicto fue si la declaración debía o no hacer alusión al ALCA. Los países del MERCOSUR y Venezuela se oponían; Estados Unidos con México como vocero entendían que sí.

#### **Cambios de estrategias, el ALCA en segundo plano**

Claramente el ALCA es una propuesta que pasa a segundo plano. Estados Unidos quien tuvo la iniciativa traslada el peso de su estrategia hacia acuerdos bilaterales, avanzando en las negociaciones de TLC con cada país y subbloque; modalidad que no aplica al MERCOSUR de quien rechaza la propuesta un acuerdo bajo formato cuatro más uno, condicionando cualquier relación o al formato hemisférico o tratados bilaterales con cada uno de los socios del bloque (por ejemplo el tratado de inversiones recíprocas con Uruguay).

También los países socios del MERCOSUR colocan el ALCA en un segundo plano, dando prioridad al fortalecimiento del bloque; a pesar de las dificultades internas de cada país y del bloque y las divergencias intergubernamentales, los socios se esfuerzan para posicionarse con voz única, al que se suma a su modo el venezolano Chávez. En el caso de Brasil, líder del bloque y contraparte en las negociaciones del ALCA, también proyecta su propia estrategia: se repliega a la región sudamericana afianzando una plataforma para el liderazgo latinoamericano, y busca apoyo internacional entre los países del hemisferio sur y en desarrollo con quienes conforma el G-20; asumiendo un protagonismo no siempre comprendido ni bien aprovechado por sus socios.

Estos cambios de prioridades y estrategias se evidencian hace tiempo, el Frente Amplio identifica como punto de inflexión en las negociaciones del ALCA la reunión de ministros de comercio de Miami de 2003, donde se acuerda negociar directamente entre países y bloques regionales. Estados Unidos, aunque no cede en sus posturas, sí comparte la posición del MERCOSUR fundamentalmente de Brasil de encaminarse a un ALCA más acotado, pero la falta de consenso general lleva al estancamiento de las negociaciones.

La temática del ALCA se mantiene en estado latente en la agenda política uruguaya, nunca fue tratada como relevante en el medio nacional, va perdiendo visibilidad en las agendas

políticas y en la pública. Varios factores contribuyen, el primordial es la paralización de las negociaciones, si los responsables de las negociaciones no logran ponerse de acuerdo ni consiguen establecer un cronograma de reuniones, si no hay avances o modificaciones, entonces no hay tema sobre el cual discutir; la prensa nacional no tiene qué publicar más que algún suceso puntual, o alguna reflexión o análisis esporádico (la información en prensa comienza a moverse a medida que se acerca la Cuarta Cumbre de las Américas).

Otro factor que influye es el desplazamiento de la escena política uruguaya del ex presidente Batlle, uno de los más fervientes defensores del ALCA y de Estados Unidos; aunque antes de retirarse deja firmado el acuerdo de inversiones recíprocas con Estados Unidos con el ALCA como telón de fondo. Un último factor que interesa señalar es la ausencia del tema ALCA en el propio programa de gobierno, no es tema relevante desde la perspectiva de la integración; no es tratado por Vázquez en sus discursos ni entrevistas, no es un eje de trabajo de la cancillería, no es mencionado en las declaraciones oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores, no lo exponen entre los objetivos de relacionamiento externo de gobierno. Los tres factores convergen en el mismo resultado, el ALCA no existe como tema de trabajo en Uruguay; desde que el Frente Amplio asume el gobierno en marzo del 2005 define su posición en clave regional, apostando al bloque y a la subregión.

Los propios actores políticos progresistas abordan el tema con desapego, perciben el ALCA como un tema congelado, donde en dos años no se producen reuniones sustantivas más que algún intercambio entre Brasil y Estados Unidos. Desde la cancillería explícitamente se proponen trabajar y potenciar aquellos proyectos que estén definidos en el programa de gobierno, y el ALCA no es uno de ellos porque no es tomado como tema propio ni se lo incluye en la agenda; esto no implica una oposición al ALCA sino el desarrollo de un proyecto que mire hacia dentro captando las potencialidades en vez de mirar hacia fuera. La variedad de posiciones en general confluyen hacia el no descartar la negociación, es decir ni aceptación del formato actual ni oposición, sino apertura a la negociación y al diálogo.

Desde otras perspectivas se rescatan efectos positivos que en su momento la propuesta del ALCA generó, como el permitir y favorecer el intercambio de información y conocimiento entre las economías; o el hecho que su discusión sirvió para elaborar y articular una respuesta conjunta de la izquierda política y de los movimientos sociales (nacionales y regionales) como elemento al que oponerse, convirtiéndose en sujeto de movilización.

Pero en prospectiva desde los actores nacionales y del bloque no se ve el ALCA, no perciben cambios antes de la cumbre pero tampoco después que permitan avanzar, ni intenciones ni voluntad política para conseguirlo. Las posiciones están distantes, hay diferencias en aspectos tan básicos como si el acuerdo debe ser político o sólo económico; no hay acuerdos para un ALCA acotado (como fuera planteado en el 2002-2003 cuando se buscó desde la región un ALCA *light*) que tome sólo disciplinas comerciales porque Estados Unidos no tiene interés en productos que compiten con los suyos, su interés es justamente en los aspectos no comerciales. El proyecto del ALCA fracasó, y no exactamente por las medidas y acciones que se emprendieron desde los movimientos y organizaciones de oposición (aunque puede haber ayudado a su visibilidad y a la reflexión crítica) sino por el proyecto en sí, por cómo se desarrolló: con una agenda infinita de temas, mucho países con grandes asimetrías, sin plazos para la negociación.

Se entiende que la discusión sobre el ALCA pierde vigencia, hoy no existe, murió el formato anterior aunque algunos países aún intenten reflotarlo, ya nadie negocia, pero ello no es el fin. Hay quienes alertan sobre el error que sería creer que eso es un triunfo; porque en definitiva la discusión no es si el ALCA si o el ALCA no sino qué tipo de integración y para qué; cuál es el tipo de inserción internacional que debe tener la región en el mundo y con qué estrategias. Esta es una pregunta que se hizo para decir no al ALCA, definiendo que un acuerdo de este tipo no servía si se quiere una inserción independiente de Estados Unidos, sin un compromiso comercial que condene el desarrollo productivo, y a través de la construcción de una correlación de fuerzas para enfrentarlo.

Ahora no hay ALCA pero tampoco hay alternativas de integración. Cualquiera sea el rumbo que tome el proyecto del ALCA, está claro en las autoridades uruguayas que el camino es la integración regional y las posibilidades que a través de ésta surjan y se construyan; la prioridad para Uruguay es el bloque, y las expectativas están en él depositadas.

### **El MERCOSUR como interlocutor y estrategia**

El MERCOSUR, liderado por Brasil, se convierte en el principal interlocutor de Estados Unidos en lo que respecta a las negociaciones del ALCA, con el propósito de marcar posición y defender los intereses de la región en dicha negociación. Además, los socios del MERCOSUR tiene especial interés en no quedar fuera del megaproyecto porque es la mejor opción para negociar con Estados Unidos quien se opone a negociar con el bloque en su conjunto. Para la izquierda progresista un acuerdo satisfactorio, en el marco del ALCA, sería aquel compatible con la existencia del bloque y con su profundización como proceso de integración subregional; es decir manteniendo un trato preferencial a favor de los socios, y para ello el bloque debe consolidar una política comercial común.

En la medida que no se logra consenso sobre el acuerdo continental, que siquiera se concilian acercamientos para su negociación, el MERCOSUR debe adaptarse al cambio de escenario, redefiniendo su juego y armando su propia estrategia; porque la etapa defensiva de oposición al ALCA, en la que logra posicionarse con única voz, concluye con logros y fracasos. Por un lado el MERCOSUR consigue frenar el ALCA en el formato original, pero no alcanza un ALCA más acotado a las dimensiones comerciales (un ALCA *light*); tampoco logra un acuerdo con Estados Unidos que es una de las metas. Si el MERCOSUR no toma una actitud de ofensiva, esta situación podría volverse en su contra, porque Estados Unidos ya tiene definida y ha puesto en marcha su alternativa para su integración continental a través de los acuerdos bilaterales. Al MERCOSUR le queda aún el gran desafío de asumir el rol de estrategia, siendo el actor más idóneo, y definir una alternativa de integración explícita que responda a los intereses progresistas de la región y compita con los TLC.

### **Algunas consideraciones sobre el MERCOSUR progresista**

El MERCOSUR se suscribe en el año 1991 con la firma del Tratado de Asunción, en el que los mandatarios de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, acuerdan la creación del Mercado Común del Sur, buscando fundamentalmente la ampliación de los mercados nacionales para mejorar el desarrollo económico a través de un proceso de integración que proponía: la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, un arancel externo común, una política comercial común, coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, armonización de legislaciones. Este planteo tenía un enfoque económico-comercial porque desde esa perspectiva abordaban la integración las administraciones nacionales en pleno auge del neoliberalismo y del regionalismo comercial.

Un punto de inflexión en el proceso sucede en el año 1994 cuando se define constituir una unión aduanera, se establece la estructura institucional del MERCOSUR y se lo dota de personería jurídica internacional; se pone fin a la denominada fase de transición adoptando instrumentos fundamentales para la evolución de la política comercial común, encabezados por el arancel externo común. Al año siguiente, los socios del bloque deciden tener posición común y única en las negociaciones internacionales; en ella tuvo influencia Brasil quien trabaja el MERCOSUR como plataforma para la integración sudamericana. Otro punto de inflexión ocurre en el año 2000 al definir una etapa de Relanzamiento del MERCOSUR, poniéndose como objetivo el reforzamiento de la unión aduanera. Todo el proceso tuvo sus altos y bajos; del énfasis económico-comercial paulatinamente se fue dando cabida a otras dimensiones; en ello jugaron un papel muy importante la persistencia de las organizaciones sociales y sindicales, nacionales y regionales.

Fines del 2004, con el triunfo del Frente Amplio en Uruguay, constituye un hito para el proceso en el sentido de ruptura con los gobiernos conservadores, y por las expectativas respecto a un incremento cuantitativo y cualitativo de progresismo. No es necesario ahondar sobre el perfil pronorteamericano de la administración batllista y su menosprecio en materia de comercio con los países sudamericanos por pobres y subdesarrollados; dirigentes de izquierda critican su política exterior por la ausencia de política. En este sentido la Cumbre del MERCOSUR de diciembre de 2004 constituye una cumbre de transición para Uruguay y para el bloque, siendo la última a la que concurre la administración del Partido Colorado y la primera a la que es invitado el Frente Amplio.

En esta cumbre la presidencia pro t mpore (PPT) brasilera realiza un balance señalando que a pesar las secuelas de las crisis que antecedieron, el segundo semestre del 2004 fue satisfactorio; abocados a la implementación del Programa de Trabajo 2004-2006 procurando el fortalecimiento del proyecto de integración económica-comercial, política, social, institucional, cultural y física del MERCOSUR, constatan avances en cada área: en el área económico comercial; en las política y social; y en el área institucional.

La cumbre tuvo sus trascendidos, no faltaron quienes criticaran que a diez años de proponerse el pasaje a una unión aduanera aún existen tensiones y diferencias entre los socios, y que sistemáticamente se incumplen los cronogramas retrazando el proceso; pero también la prensa regional levantó aquellos temas considerados los más relevantes desde una perspectiva de logros de la cumbre, entre ellos la creación y aprobación del FOCEM; la

definición de un cronograma para la eliminación del doble cobro de aranceles; la encomienda a la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) de la creación del Parlamento del MERCOSUR (que contó con oposición uruguaya); la aprobación del protocolo de compras gubernamentales; los avances en Derechos Humanos y respecto al Tribunal para solución de controversias; y la asociación de Ecuador, Colombia y Venezuela como miembros asociados al bloque.

La prensa local marca con especial interés las diferencias y similitudes entre la administración saliente y la entrante, destacando por ejemplo que en la cumbre Batlle y Nin coinciden en los aspectos críticos del bloque; pero Batlle en su discurso final se declara a favor del MERCOSUR comercial como medio para insertarse internacionalmente, oponiéndose a la creación de mayores burocracias y de otras instancias de integración subregional, apostando a que Uruguay se amplíe y asocie con países fuera de la región, cuyos mercados sean ricos; en oposición a las declaraciones del Frente Amplio, Batlle en el discurso de cierre habla a favor del ALCA y del comercio con Estados Unidos, y allí queda.

### **El año 2005 ve crecer el MERCOSUR social y político**

Al iniciar el año 2005 realizan el traspaso de la presidencia pro t mpore del bloque desde las autoridades brasileras a sus pares paraguayas, quienes se desempeñan en dicha función durante el primer semestre del año. Desde la cancillería paraguaya se comprometen públicamente a llevar adelante la agenda pautaada en la cumbre de Ouro Preto abarcando una variedad de temas referidos al fortalecimiento institucional y a la consolidación de la unión aduanera; y definen prioritario enfocar su gestión en las herramientas para la libre circulación de bienes, en la agilización de procedimientos aduaneros, en la eliminación de las restricciones arancelarias y los controles de frontera, así como impulsar una cláusula sobre derechos humanos; esto a la par de las gestiones que refieren al ámbito de relacionamiento exterior donde priorizan las negociaciones con la Unión Europea.

Se producen acontecimientos de relevancia en el transcurso del primer semestre, en el mes de febrero entra en vigencia el acuerdo entre el MERCOSUR y Colombia fundamental para la consolidación de las relaciones interbloques entre el MERCOSUR y la CAN; en el mismo mes los socios plenos firman un tratado sobre comercio de servicios. En marzo asume Tabaré Vázquez el gobierno uruguayo otorgando nuevo impulso integracionista a la región; y sirviendo la ceremonia de asunción de escenario para diversas reuniones entre mandatarios y representantes nacionales, tomando acentuada difusión la que llevaron a cabo los socios del MERCOSUR con Bolivia para intercambiar sobre la creación de un anillo energético, fundamental para avanzar en la integración energética y de infraestructuras. En el mismo mes se le da difusión a una cartilla sobre derechos comunes ciudadanos; Paraguay propone un proyecto de cláusula sobre derechos humanos; y finalizando el mismo se celebran los catorce años de creación del bloque.

En abril dos reuniones son importantes, la del FCES cuyo producto son recomendaciones para la creación de un fondo compensatorio para obras de infraestructura, para creación y mejoras en el empleo, y para la creación de un banco del MERCOSUR que brinde apoyo financiero a la pequeña y mediana empresa. La otra reunión es la del GMC donde revisan la

situación del bloque respecto a sus negociaciones externas y abordan la libre circulación de mercaderías; la difusión pública de la resolución da cuenta de que no resuelven la negociación con China, ni adoptan posición sobre el ALCA; y deciden dotarse de un órgano de coordinación para actuar y votar de forma unánime en la OMC que se efectiviza al mes siguiente. En mayo llega a la CPC una partida extra con el fin de financiar el trabajo para la creación del Parlamento del MERCOSUR, fondos que resultan fundamentales para continuar con el proceso. En otras áreas se inaugura el espacio cultural del MERCOSUR.

En el capítulo de relacionamiento externo, la PPTU se propone un acercamiento a Estados Unidos, liderado por Brasil, a través de un acuerdo de formato cuatro más uno que es rechazado. En la región comienza a regir el acuerdo entre el MERCOSUR y la CAN; y Venezuela ratifica la decisión de incorporarse al bloque como socio pleno.

En el mes de junio, acercándose la cumbre de presidentes, se intensifican los trabajos y reuniones de ministros y autoridades ministeriales en diferentes áreas temáticas, elaborando los informes respectivos. A mediados de junio de 2005 se celebra la cumbre de presidente del MERCOSUR, primera que cuenta con la participación oficial del Frente Amplio y en la que, con Vázquez como vocero, el Frente Amplio logra consolidar un discurso de profundización de la integración regional, desplazando aquellas declaraciones en tono crítico respecto al bloque que se pronunciaban desde la propia interna frenteamplista. El discurso de apuesta integracionista es respaldado en los hechos con la presentación de un documento que contiene una propuesta de trabajo, elaborada por la cancillería, para desarrollar durante la presidencia pro t mpore del MERCOSUR que le corresponderá desempeñar en el segundo semestre del 2005. Se define priorizar la interna del bloque acelerando el Programa de Trabajo 2004-2006, planteando dar tratamiento a los aspectos pendientes y continuar con el cronograma. Los objetivos se concentrarían en la profundización de la agenda interna; en la efectivización de la participación de la sociedad civil; en la coordinación de las políticas macroeconómicas; y en la promoción de la complementación productiva.

En el balance que realiza la PPTP sobre su gestión destaca el énfasis puesto, dentro de las tareas previstas por el Programa de Trabajo MERCOSUR 2004-2006, en el tratamiento de las asimetrías y en las políticas arancelarias (buscando aumento de competitividad a través de la complementación productiva), en ese sentido trabajó los Foros de Competitividad y Fondos Estructurales. Respecto al relacionamiento externo llevó adelante varias misiones de las cuales menciona la de la Unión Europea para un acuerdo de asociación birregional; con Colombia, Ecuador, Venezuela quienes se incorporan como miembros asociados; con México mantuvo un primer encuentro; con India concluyó las negociaciones del acuerdo de preferencias fijas destac ndolo como una contribución en las relaciones sur-sur; con el SACU avances en una nueva ronda de negociaciones; con Canadá se efectivizó dos encuentros de acercamiento las áreas bienes, servicios e inversiones; con Corea acordaron un estudio de factibilidad para un acuerdo comercial; con Egipto y Marruecos estudian la suscripción de un acuerdo de preferencias fijas; con el SICA se ratifica interés en un acuerdo de libre comercio al igual que con CARICOM.

La CRPM trabajó activamente en la temática referida a la Comunidad Sudamericana de Naciones y lo propuesto en Cuzco; trabajó para la Cumbre de Sudamérica-Países  rabes,

valorada de importancia estratégica para el fortalecimiento de las relaciones Sur-Sur; trabajó en el proceso de convergencia entre el MERCOSUR, la CAN y Chile; así como en el acercamiento con los países asociados. El MERCOSUR trabajó en el Foro de Consulta y Concertación Política junto con Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; alcanzando importantes avances en temas como diálogo político, educación, justicia y cultura. Destacaron la elaboración del plan de acción para el fortalecimiento de la concertación política y la integración en América del Sur. Todos coincidieron en la necesidad de profundizar la convergencia entre los procesos de integración en América Latina y en fortalecer la propuesta de construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Los presidentes en sus declaraciones, además de repasar y respaldar las decisiones del CMC se comprometen con las iniciativas que surgen desde los ámbitos ministeriales.

Los socios plenos manifiestan su compromiso con la profundización de la integración en la región, por ello apuestan a la asociación con los estados parte de la CAN para una asociación recíproca; así como apuntar al diálogo y la coordinación para la convergencia de los procesos de integración comercial y su infraestructura (física, de comunicación, de transporte, energía) para conformar la CSN. En la declaración con los estados asociados todos se comprometen con la integración regional, con la CSN, con la integración física, en infraestructura, y en energía (el gasoducto sudamericano, la propuesta de PETROSUR, el corredor bioceánico).

Los temas abordados en la cumbre, como cierre del primer semestre y como inicio del segundo, tienen cierto acento social y de apuesta a la integración regional y a la democracia. La prensa levanta aquellos temas que le llegan a la gente, como la creación del fondo estructural y otro de combate contra la pobreza; la integración de procesos productivos; el plan de erradicación de la fiebre aftosa; la aprobación del protocolo de promoción y defensa de los derechos humanos; la creación de un banco de datos para la lucha contra la delincuencia; la difusión de la cartilla MERCOSUR sobre derechos ciudadanos. Queda planteado como desafío la consolidación del anillo energético con el gasoducto; y se pasa revista al tratamiento de políticas macroeconómicas, armonización tributaria, la creación del parlamento, la infraestructura de la Secretaría Administrativa; la elaboración de un código aduanero para la eliminación del doble cobro de aranceles.

Días después de la Cumbre de presidentes, el 1 de julio Uruguay asume la PPT del bloque quien manifiesta como objetivos de gestión el tratamiento de las asimetrías entre los países del bloque, la creación del Parlamento del MERCOSUR, y respecto al relacionamiento externo el énfasis será puesto en las negociaciones con la Unión Europea. En la siguiente reunión del GMC trabajan con la misión de preparar la agenda general de trabajo para el semestre y para encarar la reglamentación del FOCEM.

En este mes se produce como hecho importante la celebración de la Cumbre Andina donde aceptan formalmente a los socios del MERCOSUR como miembros asociados y su incorporación oficial; de esta manera se obtiene reciprocidad de asociación entre los miembros de ambos bloques. La presidencia pro t mpore andina es asumida por Venezuela quien establece contacto con su par mercosuriana con el propósito de coordinar en la

apuesta sudamericana; además del acercamiento al bloque, Chávez establece contacto con cada socio del MERCOSUR y firma acuerdos comerciales con cada uno, e intercambia sobre las posiciones comunes ante organismos internacionales y la creación de un banco sudamericano en el largo plazo.

Dos hechos ocurren que generan cierta preocupación en el bloque porque se perciben como una injerencia de Estados Unidos, uno refiere a las tropas estadounidenses en Paraguay, y el otro es el tratado recíproco de inversiones con Uruguay, ambos temas polémicos en las internas nacionales y en la interna del bloque. Estos se suman a la lista de divergencias entre los socios ya que la interna del bloque no está exenta de estas; Argentina y Brasil han tenido en el transcurso del año 2005 enfrentamientos por salvaguardas, a los que agregan las diferencias respecto a las CSN donde muestran distinto interés y énfasis. Uruguay, al asumir el Frente Amplio, debe retomar relaciones con sus vecinos en clara muestra de apuesta al bloque; y si bien inicialmente intentan congelar los conflictos comerciales que se mantiene con Argentina estos no se solucionan, y aparecen otros como el conflicto por las papeleras; con Brasil también aparece sin solución el conflicto comercial por el arroz. Claramente lo comercial está trabado, por lo que la PPTU pondrá el acento en los aspectos sociales y políticos de la integración.

#### **Uruguay, el Frente Amplio en la presidencia pro t mpore del MERCOSUR**

Los socios plenos del bloque asumen periódicamente la presidencia por un lapso de seis meses, con una agenda predefinida de temas que abordar y actividades que desempeñar. El grado de desarrollo y avance que ha alcanzado el proceso de integración hace que en la mayoría de las áreas se tenga una dinámica propia, con una agenda independiente del cambio de PPT; pero éstas últimas son importantes desde el momento que tienen capacidad de iniciativa y propuesta, dando su propia impronta al proceso.

En el caso de la segunda PPT del 2005 a cargo de Uruguay será importante el impulso integracionista fundamentalmente a partir del apoyo a las instituciones y el énfasis social, marcando un quiebre en este sentido con la administración uruguaya anterior. Distintas argumentaciones justifican el cambio de orientación, hay quienes sostienen que se debe a la propia ideología frenteamplista que como partido de izquierda parte de la concepción de lo que debe ser la integración profunda priorizando el bienestar social, en el plano nacional y en el regional; otros desde una perspectiva más crítica afirman que se debe además a que el Frente Amplio sabía que teniendo trabado lo comercial y con tantas diferencias entre los socios sería en los únicos aspectos en los que encontraría apoyo para avanzar algo.

Lo cierto es que en la que fuera la primera participación oficial del Frente Amplio en la Cumbre de Asunción, Tabaré Vázquez pronuncia un discurso jugado al MERCOSUR, comprometiéndose con la integración regional a través de una mayor institucionalidad, del perfeccionamiento de la unión aduanera, y de la complementación productiva; comprometiéndose con la accesibilidad a los mercados, la complementación física y de comunicación, la integración energética, la articulación en defensa; el cuidado y la sustentabilidad de los recursos naturales y del medio ambiente, la cultura, los derechos laborales y de seguridad social; se compromete con el MERCOSUR como plataforma para

integrar la región en el mundo. Y termina señalando que para todo ello es imprescindible comprometerse con la integración social, llenado de ciudadanía al MERCOSUR.

La cancillería uruguaya a fin de cumplir con el Uruguay integrado al MERCOSUR, uno de los ejes programáticos, elabora una propuesta para el semestre que es presentada al resto de los socios en la cumbre de junio. En agosto el canciller y su equipo concurren al Parlamento nacional (ante la CPC sección Uruguay y luego ante la Comisión de Asuntos Internacionales) para exponer e intercambiar sobre la agenda y los criterios de la PPTU; compartiendo con el cuerpo legislativo la orientación del gobierno en política exterior, reafirmando que la base es el proceso de integración regional. Por política de integración regional no se entiende solo lo relativo a la zona de libre comercio o a la unión aduanera, sino una forma de impulsar una base sólida para que América del Sur y América Latina implemente políticas conjuntas que le permita tener voz común, y así peso e incidencia para lograr un equilibrio de fuerzas internacional. La propuesta uruguaya plantea como meta lograr condiciones estables y predecibles de acceso a los mercados en todos los rubros, entendiendo que éste debe ser promovido por la profundización del proceso a través de la negociación conjunta; y que la profundización se logra encarando los acuerdos en infraestructura e interconexión energética, y a través de iniciativas como una biblioteca regional, o la documentación que permita circular libremente, o con actividades de acercamiento a la cultura de los pueblos, en franca apuesta al desarrollo social y cultural; que es la manera de que la gente se sienta partícipe del proyecto de integración.

Superando la retórica integracionista, el 5 de julio se reúnen los coordinadores del GMC para intercambiar prioridades y adecuar la agenda de trabajo, allí acuerdan seguir con el Programa de Trabajo 2004-2006 en sus tres áreas focalizando para el área económico-comercial lo referido a la eliminación del doble cobro del AEC, la distribución de la renta aduanera, la reglamentación del FOCEM, la integración de procesos productivos, y las trabas no arancelarias al comercio; en el área que aborda la dimensión social la problemática del crecimiento del empleo, la relación de la sociedad civil (FCES) con los órganos decisorios, y lo referido a la libre circulación de personas; y en el área institucional trabajar el perfeccionamiento de la estructura existente, la creación del Parlamento del MERCOSUR, y el reglamento interno del Tribunal Permanente de Revisión.

Las posibilidades de realizar todas las tareas y dar cumplimiento a la agenda son limitadas, los márgenes de maniobra se ven reducidos por diversos factores: el tiempo es escaso, las debilidades nacionales son importantes, la capacidad de coordinación e instrumentación del bloque son bajas, la falta de recursos. Con la agenda tradicional sumamente limitada la PPTU sabe que no podrá avanzar en nada sustantivo, entonces busca dar un giro orientándose hacia el MERCOSUR social es decir trabajar en estos meses una dimensión no siempre bien abordada que es la de llenar de ciudadanía al MERCOSUR.

En un balance a medio camino, técnicos nacionales y del bloque destacan como importante los trabajos que PPTU emprendió en relación a la reglamentación de la decisión 54/04 sobre consolidación de la unión aduanera y establecimiento del régimen de libre práctica, aunque no se ha tenido mucho éxito; también los trabajos sobre la estructura institucional fundamentalmente sobre la creación del parlamento y del FOCEM. El gobierno uruguayo impulsa la iniciativa Somos MERCOSUR con propuestas laborales, culturales, deportivas,

ciudadanas, sociales. El objetivo consiste en implicar e involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional; fomentar su participación en el proceso, busca visibilidad a través de beneficios tangibles para los ciudadanos; y con la sociedad civil involucrada paulatinamente se podrá complementar el MERCOSUR social, político y cultural con el económico comercial.

### **Las expectativas depositadas en el MERCOSUR**

Es evidente la apuesta del gobierno uruguayo al MERCOSUR y a la integralidad del proceso procurando trabajar los aspectos sociales, culturales y políticos; dimensiones relegadas por las administraciones anteriores quienes se abocaron a lo económico-comercial. Y es que Uruguay (ahora con el Frente Amplio) deposita sus expectativas de integración e inserción internacional en el MERCOSUR, al igual que el resto de los socios del bloque, y también los países progresistas de la región con quienes se establecen acercamientos buscando el trabajo conjunto, la coordinación, y la integración en diferentes áreas.

Pero no está claro, y los actores nacionales no logran identificarla, cuál es la estrategia del MERCOSUR, cuáles son las alternativas de integración. En los últimos años se ha complejizado el relacionamiento externo e interno del bloque; demasiados acuerdos y muchos en vías de negociación que se superponen, se anulan; algunos de importancia comercial, otros más como gesto político, y muchos otros que no se explican en la lógica regional sino desde las iniciativas particulares fundamentalmente la brasilera; todos van configurando una larga lista que parece no tener un objetivo definido.

No solo no se identifica una alternativa sino que no se percibe esfuerzo conjunto en ello; y la sintonía política e ideológica que en un momento aparecía como la respuesta a los problemas de la región no es suficiente; la perspectiva progresista de los gobiernos regionales no alcanza para la elaboración de estrategias de integración, ni para el bloque ni para la región. Porque la sintonía ideológica no soluciona los problemas del MERCOSUR, los socios se ven absortos y superados por las agendas domésticas; las relaciones intrabloque se encuentra empapada en conflictos bilaterales que no se resuelven con voluntarismo político y discursos; el carácter intergubernamental hace que la coordinación y toma de decisión del bloque (falta de órganos supranacionales) se frene, agravadas por el peso de las burocracias nacionales, trabando de esta forma la evolución del proceso; y ello no se resuelve con la sintonía ideológica, ésta es importante pero no alcanza.

Por lo tanto el hecho de ser progresistas no es una garantía de una política de integración, no hay una relación automática sobre la integración económico-comercial, y no la hay sobre el cambio de modelo de inserción internacional (donde la discusión es integración o libre comercio). No proporciona una alternativa de integración, no es suficiente para definir la estrategia del bloque ni interna ni hacia fuera; y menos aún para elaborar una alternativa de integración al modelo de dominación hemisférica que se está llevando a cabo por parte de Estados Unidos. En su momento, cuando la forma de dominación que Estados Unidos impulsaba fue el ALCA, fue positivo en el sentido que permitió identificar lo que no se quiere, permitió el armado de un discurso y la construcción de un esquema de oposición

donde se reivindicaba el no entregar la capacidad, la autonomía y la soberanía de tener sus propias políticas productivas; ayudó a la consolidación interna del bloque y a la fortaleza externa, a identificarse como el interlocutor; y hasta frenarlo. El MERCOSUR con todos sus problemas logra frenar el ALCA, lo que aumenta las expectativas en él; ahora no hay ALCA, pero el enfrentamiento de modelos sigue y se da entre la integración bilateral comercial y la integración profunda; y al momento no hay una posición mercosuriana explícita al respecto.

### **Construcción de alternativas desde el MERCOSUR**

Llegados a este punto se asume que la discusión no es el *ALCA sí* o el *ALCA no*. Por un lado porque el ALCA fracasó, fue derrotado en su formato original, y no están dadas las condiciones para que se plantee nada parecido. Pero además, la discusión así planteada no es pertinente, porque el ALCA es sólo una carátula, una de las formas que se le dio al intento de dominación hemisférica, una manera dentro de un modelo de libre comercio en su versión neoliberal. Y es justamente este modelo lo que se debe cuestionar, y en base a ello construir una alternativa propia de integración.

El MERCOSUR se ha convertido en el interlocutor regional más idóneo para llevar a cabo la discusión, sustentándose en la perspectiva ideológica progresista que ha ido asumiendo; además es quien tiene más que perder si no logra otras opciones porque es el único junto a Venezuela que no negocia (por el momento) un acuerdo formato TLC con Estados Unidos. Y comparativamente se considera el único bloque latinoamericano en condiciones de hacerlo porque México está entregado a Estados Unidos y jugado por el TLCAN; Centroamérica y el Caribe son un caos, los países están constantemente en conflicto y ya tienen acuerdos con Estados Unidos; los andinos aunque fuertes institucionalmente también están en crisis, no tienen una posición común, tres de ellos piden negociar directamente con Estados Unidos.

La percepción que se tiene es que el MERCOSUR aún no ha dado la discusión, no se ha cuestionado el modelo de inserción que quiere, ni las características de su integración. De la mano de la perspectiva progresista vienen nociones como unidad sudamericana, cuyo trasfondo es la integración profunda, integral. Y aunque no sean reconocidos como alternativa de integración, se cuenta con algunas experiencias en las que el MERCOSUR participa como CSN o CASA; o en la negociación bloque-bloque como MERCOSUR-CAN; o el MERCOSUR ampliado (muy ampliado para algunos); que pueden considerarse ensayos de integración.

### **La Comunidad Sudamericana de Naciones**

Los antecedentes germinales de la Comunidad Sudamericana de Naciones (la CSN o la CASA) son las Cumbres Presidenciales Sudamericanas. La primera de ellas se celebró en el año 2000 y fue convocada por Brasil, principal promotor de la movida integracionista sudamericana quien proponía un acuerdo de libre comercio entre los países sudamericanos,

buscando respaldo político para dar una señal o respuesta al ALCA. En la segunda cumbre que se celebra en Guayaquil en el 2002, se destacan las negociaciones entre el MERCOSUR y la CAN para un acuerdo de libre comercio, también de cara al fortalecimiento subregional que permitiera negociar en mejores condiciones el ALCA.

El 8 de diciembre de 2004 en Cuzco se celebra la tercera cumbre presidencial sudamericana donde los doce países de América del Sur firman una declaración en la que manifiestan la voluntad de integrarse, de unirse y de construir un futuro común conformando para ello la Comunidad Sudamericana de Naciones. Solventan la propuesta en base a intereses compartidos, manifestando tener una historia común; una identidad creada a partir de valores comunes como la democracia, la solidaridad, defensa de los derechos humanos, libertad, justicia social, diversidad, no discriminación, autonomía nacional, igualdad; y potencialidades nacionales y regionales que en conjunto permiten fortalecer la capacidad de negociación y proyección internacional. Además convergen los intereses políticos, económicos y sociales como la búsqueda del bienestar social y del desarrollo, compartiendo que éste no se logra sólo con políticas de crecimiento económico sino aquellas que apunten al trabajo en las zonas de menor desarrollo, a la lucha contra la pobreza, la eliminación del hambre, la generación de empleo decente y acceso a la salud y a la educación.

Se proponen crear un espacio integrado en todas sus dimensiones (político, social, cultural, económico, ambiental y de infraestructura) que a partir de su consolidación busque el fortalecimiento de toda América Latina y el Caribe, con fuerza en el plano internacional; embarcándose en un proceso que permita la convergencia entre el MERCOSUR, la CAN y Chile y luego Surinam y Guyana, comenzando con una zona de libre comercio, y trabajando la integración física, energética y de comunicaciones; la armonización de políticas rurales y agroalimentarias; y la coordinación de políticas respecto a sus relaciones externas. Simplificando su funcionamiento proponen utilizar las instituciones ya existentes (evitando superposición de recursos e incremento de gastos), así los jefes de estado de forma conjunta llevarían la conducción política y los cancilleres las decisiones de carácter ejecutivo.

A pesar de la claridad del planteo, el paso a la conformación de la CSN ha sido ambiguo, conflictivo y muy cuestionado. Desde las perspectivas más optimistas se destaca la potencialidad en cuanto a sus dimensiones, ya que constituiría la quinta potencia mundial con un PIB de 1 trillón de dólares; la cuarta en población con 361 millones de habitantes (y consumidores); y una superficie de más de 17 millones de kilómetros cuadrados; rico en recursos naturales con el 27% del agua dulce del planeta, 8 millones de kilómetros cuadrados de bosques, recursos en gas y petróleo para un siglo y el liderazgo mundial en muchos productos alimenticios. Siguiendo la línea optimista Wagner, secretario general de la CAN, reflexiona sobre la CSN como el proceso de convergencia e integración que incluirá a los doce países, que apunta a la inclusión y cohesión social, a mejorar el desarrollo, a fortalecer la gobernabilidad democrática, y dar calidad a la inserción internacional; destacándose como muy positivo los programa de desarrollo de la infraestructura de la integración sudamericana IIRSA, que en diez ejes de trabajo cuenta con trescientos cincuenta proyectos (Wagner, 2004). Podría ser una propuesta con mucha potencialidad para la búsqueda del desarrollo autónomo; admitiendo la existencia de debilidades económicas, sobre todo en la capacidad de coordinación y acuerdo para el

intercambio; pero existiendo ventajas comparativas como la homogeneidad cultural, idiomática, religiosa e histórica a las que con voluntad política se le puede sacar provecho.

Pero el optimismo es un tanto reducido entre los actores regionales, primando un clima de indiferencia y de cuestionamiento. La conformación de la CSN fue muy polémica, participaron sólo ocho presidentes sudamericanos porque Argentina, Ecuador, Paraguay y Uruguay enviaron a sus vicepresidentes y cancilleres; este punto fue muy criticado porque no asistieron tres de los cuatro socios del MERCOSUR siendo un golpe bajo fundamentalmente para Brasil quien promovía la iniciativa. Además de las ausencias traducidas como falta de interés, algunos mandatarios plantearon diferencias en algunos puntos y otros directamente se declararon en contra de su conformación. Quienes cuestionaron la propuesta se basaron en las discrepancias internas entre los países de la subregión, en la debilidad de las economías, en las asimetrías entre los países, en la dependencia que cada uno mantiene con el extranjero referido a la moneda, al comercio, al financiamiento; se cuestiona también que su conformación dependa de la convergencia de los bloques mayores porque ambos tienen problemas internos, cuanto más para integrarse y acordar políticas comunes, o plantear supranacionalidad de decisiones donde las resistencias son aún mayores. También juega en contra la superposición de iniciativas, en su momento Chile, Colombia y Uruguay se negaron a apoyarla viéndolo como un proyecto que se superponía con otra inmensidad de proyectos que tampoco funcionan.

A pesar de ello a partir del 8 de diciembre de 2004, con la adhesión de las doce naciones sudamericanas, queda instalada a nivel presidencial la CSN. En los siguientes meses trabajaron en el proyecto sus principales promotores, Duhalde en calidad de presidente de la CRPM mantiene diversas reuniones donde aborda lo relacionado a la institucionalidad de la CSN y la creación de un banco sudamericano para financiar obras públicas regionales; así como el proceso de convergencia entre la CAN y el MERCOSUR. El presidente brasileño Lula da Silva, quien trabajó activamente realizando una gira de acercamiento por la región, Venezuela fue el primer destino pero continuó con Guyana y luego Surinam donde participó de la reunión de la CARICOM; también organizó la primera cumbre sudamericana-árabes apostando la coordinación y consolidación sur-sur (en el caso brasileño las acciones responden a sus definiciones en política exterior, que busca el liderazgo regional). Cabe mencionar también al presidente venezolano, que con su retórica integracionista no deja pasar oportunidad para referir al tema, en algún momento con una radicalidad que incomodó a otros mandatarios, por ejemplo al plantear llevar la eliminación de los bloques fusionándolos; pero además respaldando su discurso con hechos concretos que complementan el proyecto, como la promoción de acuerdos solidarios con los países de la región en materia comercial, energética, de infraestructura, financiera, social, etcétera. Chávez desarrolla una completa agenda de reuniones con los países de la región haciendo acuerdos muy importantes con la mayoría, siempre en el marco de la CSN y para fomentar su consolidación.

Los dos bloques mayores realizan sus cumbres respectivas, el MERCOSUR en el mes de junio donde no toman una posición respecto a la CSN porque hay discrepancias fundamentalmente en los tiempos de instrumentación, y en la prioridad que se le da en las agendas nacionales; públicamente las diferencias se plantean entre Argentina y Brasil, donde el primero lo ve como un proceso a largo plazo y Brasil intenta una pronta

institucionalización, Uruguay aunque no pese tanto comparte la posición argentina. En esta Cumbre el presidente venezolano Chávez hace una fuerte apuesta proponiendo la creación de empresas regionales de petróleo, de gas, de comunicación, estudiar la creación de un banco regional para financiamiento propio; lo que pretende es un plan estratégico que permita consolidar a la CSN; manifestando públicamente su malestar ante la pasividad y la falta de interés a sus propuestas. La Cumbre de la CAN se celebra en el mes de julio, allí abordan la integración con el MERCOSUR fundamental para la consolidación de la CSN, y acuerdan una convergencia gradual; Venezuela asume allí la presidencia del bloque, otorgando un claro impulso integracionista.

Finalmente el 30 de septiembre de 2005 en Brasilia se celebra la primer reunión de jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Allí los doce países sudamericanos aprueban nueve documentos. Uno de ellos trata sobre la convergencia de los procesos de integración con acuerdos de complementación económica como instrumento para alcanzar la integración sudamericana y la construcción de un espacio sudamericano; al preparar los estudios sobre convergencia se deberá incluir la conformación de una zona de libre comercio sudamericana, la complementación de las economías, la promoción de crecimiento y el desarrollo, y la reducción de asimetrías.

Si bien basado en la Declaración de Brasilia se puede realizar un balance positivo de esta primera reunión, lo cierto es que no estuvo exenta de conflictos. En primer lugar nuevamente faltaron mandatarios, esta vez el de Colombia, el de Uruguay, el de Guyana y el de Surinam, y el de Argentina que no se quedó a la reunión; nuevamente se cuestiona el interés político que se tiene en que el proyecto se consolide. En el caso de Vázquez, aunque no está muy clara la prioridad que le otorga al proyecto en su agenda de corto plazo, se debe mencionar que presentó en forma conjunta con Chávez, en calidad de presidentes pro t mpore, una carta que entre otros puntos proponía la creación de una Comisión del Sur para estudiar un plan estratégico para el período 2005-2010 que abordara el proceso de integración, la integración de sectores estratégicos, y la cooperación entre países. Carta que fue considerada y levantada en las declaraciones de la Cumbre.

La declaración que finalmente fue aprobada por siete presidentes y cinco representantes nacionales, casi cuenta con la oposición de Chávez. Trascendió públicamente que el mandatario venezolano expresó descontento con la estructura institucional que se dio a la CSN; en su discurso había solicitado una reformulación de la estructura porque no comparte que la CSN deba surgir de los dos bloques mayores sin una institucionalidad propia; explicó que su preocupación fundacional se debe a que ambos bloques nacieron con bases neoliberales, por lo que se construyen con el objetivo de lograr la integración política y comercial pero no la social. Intervenciones mediante del presidente y del canciller brasilero, logran convencer a Chávez de que acceda firmarla, argumentando que en última instancia no se trata de un tratado sino de una declaración.

Apenas se ha dado el primer paso en el proyecto, y no ha sido un paso sencillo. Lo que queda bastante claro es que la Comunidad Sudamericana de Naciones, si bien es un proyecto de integración económica, política y social desde el inicio (o intenta serlo en su planteo) no es una alternativa de integración construida desde el MERCOSUR. Más bien es una propuesta, con potencialidad en el largo plazo, formulada desde iniciativas particulares,

con adhesiones puntuales, con fuerza en la retórica pero débil en las bases de instrumentación. No es una estrategia del MERCOSUR porque el bloque ni siquiera a logrado tomar una posición consensuada al respecto.

### **El MERCOSUR ampliado o negociaciones interbloque**

Otras experiencias por las que transita el MERCOSUR lo constituyen el MERCOSUR ampliado y las negociaciones interbloque con la Comunidad Andina. Estos dos procesos, que se viene desarrollando paulatinamente desde hace años no son ni pueden ser considerado una alternativa de integración. Aunque el bloque por la vía de los hechos se ha ido relacionando y expandiendo por el subcontinente a través de acuerdos con distinto grado de compromiso e involucramiento, constituyen más bien una suma de voluntades meramente declarativas a las que les falta sustento comercial en el primer caso, e institucional en el otro (en este último también de un comercio real).

En el caso del MERCOSUR ampliado se hace referencia a la negociación entre los cuatro socios plenos (Argentina, Brasil, Paraguay, y Uruguay) al que se asocian en el año 1996 Chile y Bolivia; en el 2003 Perú; y en el año 2004 lo hacen Venezuela, Ecuador, y Colombia. Estas asociaciones no implican ningún vínculo comercial; los socios llevan a cabo una coordinación política regional y analizan temas como infraestructura y recursos energéticos. Dentro de la estructura organizativa del MERCOSUR tiene un órgano donde trabajar, que es el Foro de Consulta y Concertación Política; y hacen declaraciones conjuntas en estas materias en las Cumbre de presidentes. Aunque se reconozca la importancia del trabajo y de la coordinación en estos asuntos, que bien aportan insumos para la integración sudamericana, no puede el MERCOSUR plantearlo como la alternativa de integración.

El otro proceso que culminó las etapas de negociación, en el que el MERCOSUR es protagonista, es la negociación interbloque con la Comunidad Andina, en la que luego de acuerdos parciales con cada socio se logra completar la asociación recíproca. En este caso, como en el anterior, tiene un papel importante la voluntad política de los socios; si bien en esta asociación sí se encuentra la dimensión comercial su materialidad es muy débil porque el flujo comercial es bajo. Para consolidar la integración se deberían sortear una batería de dificultades que se desprenden de las diferencias entre los estados asociados, en los aspectos particulares culturales, sociales, comerciales; pero también en la compatibilización de las estructuras institucionales de ambos bloques; y en algún momento se deberá pasar en limpio la cantidad excesiva de acuerdos y tratados bilaterales superpuestos. Desde el gobierno uruguayo y desde el MERCOSUR esta experiencia tampoco es considerada como la alternativa de integración.

Un nuevo camino que comienza a abrirse es la ampliación del MERCOSUR con la incorporación de nuevos miembros plenos. Este es el caso de Venezuela para quien se aprobó su ingreso provisorio en la cumbre de presidente de diciembre de 2005; estableciéndose un plazo de un año para la armonización jurídica y económico-comercial con los socios del bloque. La tendencia podría continuar con nuevos triunfos progresistas tras las elecciones nacionales en los países de la región; el primer caso está dado por el

triunfo del Movimiento Al Socialismo de Evo Morales en Bolivia; en el año 2006 se realizarán elecciones en Ecuador y Perú, en ambos países con chances de triunfo progresista. Hasta el momento el MERCOSUR no ha definido esta tendencia como una nueva estrategia de integración que implique la alternativa, pero es una línea que debería seguirse observando.

### **La Alternativa Bolivariana para América Latina (el ALBA)**

Por último interesa reflexionar brevemente sobre otra experiencia que se desarrolla en América Latina que se denomina la Alternativa Bolivariana para América Latina o el ALBA. La primer puntualización que se debe realizar es que es una experiencia de la que no participa ni el MERCOSUR ni los estado parte; además es una iniciativa con poca visibilidad y difusión en los países del cono sur. Pero es una propuesta bien interesante en cuanto a sus principios rectores y pertinente en cuanto viene de la mano de Venezuela (país que se integra al MERCOSUR) y quien lo expone como la alternativa de integración y principalmente como la alternativa del ALCA.

La iniciativa se concibe como una propuesta de integración diferente, de oposición y respuesta al ALCA ya que, en contraste con él, el énfasis es puesto en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, en la búsqueda y creación de ventajas cooperativas entre los países para compensar las asimetrías y la creación de fondos compensatorios; y en base a consensos repensar los acuerdos de integración existentes desde una perspectiva de desarrollo endógeno. Entre los principios rectores interesa destacar la orientación de lucha contra la pobreza y la exclusión social; la importancia que se le da a los derechos humanos, laborales y de la mujer, a la defensa del ambiente y a la integración física; la oposición a las políticas proteccionistas y los subsidios de los países industrializados pero el reconocimiento de la necesidad de protección de la producción agrícola y de los productores, así como la concepción de la agricultura como medio de vida; la eliminación de asimetrías entre países y del intercambio desigual en las relaciones internacionales; el intento de subsanar las consecuencias de las reformas estatales bajo los modelos neoliberales respecto a la desregulación, la privatización y el desmontaje de la gestión pública, con el fortalecimiento del Estado; la reivindicación de autonomía a la hora de definir la agenda económica. (ALBA, 2004).

Es una iniciativa cargada de buenas intenciones, y con una fuerte reivindicación de los derechos sociales básicos; pero claramente no es una propuesta de integración regional. Los acuerdos que al momento se han celebrado con su impronta son parciales, principalmente entre Venezuela y Cuba. Si bien los países del bloque no lo tienen en cuenta es importante la base solidaria de la propuesta.

### **Ni Comunidad Sudamericana, ni ALBA, ni MERCOSUR ampliado ... ¿hay alternativa para Uruguay?**

Dirigentes de izquierda y actores progresistas uruguayos, son muy críticos a la hora de identificar alternativas de integración, rechazando como tales las distintas iniciativas y experiencias en las cuales participa el Uruguay como socio del MERCOSUR; concibiendo

que cualquier propuesta debe tener sustento comercial y que los proyectos de integración latinoamericanos, desde el punto de vista comercial no lo tienen.

La Comunidad Sudamericana de Naciones en el mejor de los casos es concebido como un proyecto de largo aliento, que demoraría diez o quince años en tomar forma. Por ahora es vista como la iniciativa brasilera que, siguiendo su estrategia en materia de política regional y exterior, busca consolidarse como líder sudamericano. La propuesta contiene aspectos que son cuestionados, como los riesgos que implica la creación de instituciones o el seguir institucionalizando estructuras que se superponen; desde una postura más pragmática y concreta se plantea que el exceso y la superposición de estructuras, de cumbres y reuniones no conducen necesariamente a mayores avances en los procesos. Igualmente la apuesta que el Uruguay hace hacia la CSN es fundamentalmente en materia de infraestructura física, buscando que las conexiones en comunicación, hidrovía, gasoducto, carretera, trenes, potencien un proyecto que revierta la situación de América Latina.

El acuerdo interbloque MERCOSUR-CAN es considerado un acuerdo político que encierra acuerdos bilaterales, donde la materialidad del comercio es bajo; desde la cancillería uruguaya se ha trabajado en la búsqueda de mayores niveles de integración hacia una asociación recíproca entre los socios de ambos bloques. Pero este tipo de acuerdos es complicado debido a las diferencias en las preferencias y en las velocidades; Uruguay percibe que la interna de la Comunidad Andina es complicada porque lo son sus internas nacionales (Ecuador, Colombia, Perú); percibe que la CAN funciona mal, porque tienen en lo institucional un esqueleto de integración fantástico pero lo que no tienen es sustancia en el proceso de integración.

Se entiende que esta ausencia de alternativa se debe a que no ha habido desde las fuerzas progresistas un debate profundo sobre un modelo alternativo; se ha cuestionado el modelo hegemónico actual y hasta se han opuesto a él, pero nunca han pensado en una estrategia propia de inserción internacional. Se ha caído en la cuenta de que el proyecto alternativo, que parecía estaba formulando de manera genérica y retórica en las concepciones progresistas de los gobiernos que han ido asumiendo en la región, era precario e insuficiente para transformar las políticas exteriores de sus países, y que el cambio en la formulación política no se da de manera natural ni automática por la sintonía ideológica y política. El recurso de sintonías ideológicas no es un recurso automático que garantice la senda en el proceso de integración.

Se considera que la pregunta que debe lanzarse entonces es ¿cuál es el tipo de inserción internacional que tiene que tener la región sudamericana en el mundo, que estrategia de inserción en un mundo globalizado, y qué tipo de estrategia permitiría tener otro peso y generar condiciones de desarrollo? Son preguntas que no se han hecho los gobiernos progresistas, ni los socios del MERCOSUR, y en realidad tampoco en el Frente Amplio se ha logrado colocar la discusión política.

## **Reflexiones finales**

Se están experimentando transformaciones en las modalidades de vinculación y de relacionamiento externo entre los países, que responde al agotamiento del modelo neoliberal y sus recetas en materia de políticas públicas. Una de las características que asume es el cambio de perspectiva en los modelos de integración regional, pasando del modelo económico-comercial orientado al libre mercado que se concretan a través de tratados de libre comercio (TLC) a un modelo de integración más profunda que busca abordar las dimensiones sociales, culturales y políticas del proceso, apuntando a la solidaridad e integralidad. Se debe señalar también, que en la región sudamericana el cambio de perspectiva se realiza de la mano de los gobiernos progresistas que asumen las administraciones nacionales. Es desde aquí que se propone la idea de *regionalismo progresista*, como categoría que expresa el cambio de enfoque.

En Uruguay, socio pleno del MERCOSUR, triunfa el partido histórico de izquierda Frente Amplio, sumando al clima político regional progresista. Como fuerza política y de gobierno define como lineamiento programático, en materia de política exterior, su interés y prioridad en la región. Su estrategia de inserción internacional es con el MERCOSUR y a través de éste con la región y el mundo, tomándolo como plataforma para la negociación internacional, concibiendo a la integración regional como la unión y la asociación que permite el crecimiento y el desarrollo conjunto. En clave fortalecimiento regional, reconoce la necesidad de una mayor institucionalidad, y la profundización en las áreas social, política y cultural; que debe enmarcarse en una estrategia más amplia de unidad regional sudamericana de cara a la unión y a la cooperación latinoamericana.

Desde el discurso el Frente Amplio se vuelca al MERCOSUR, en el que trabajaría para su fortalecimiento, y para desde allí aplicar una estrategia de integración regional profunda y solidaria. Pero han sido un tanto exageradas las expectativas que en el Frente Amplio se depositaron, en mucho planos y también en política exterior, porque los vínculos con los países vecinos se reestablecieron pero los conflictos no desaparecen y continúan apareciendo nuevos (conflicto por las papeleras con Argentina, conflicto por el arroz con Brasil, conflictos por salvaguardas); las agendas no se han compatibilizado, no se ha definido una estrategia de inserción internacional del bloque, ni se ha debatido seriamente los objetivos y la estrategia para la integración regional desde la perspectiva progresista. Y han sido excesivas con el Frente Amplio porque lo han sido en general con los gobiernos progresistas, pretendiendo un automatismo entre la retórica y la práctica que no ocurre.

Respecto al ALCA y los procesos de dominación, algunas anotaciones. Al hablar de procesos de dominación a lo que se hace referencia es a la estrategia elaborada por Estados Unidos para reproducir el orden internacional de manera que le permita mantener su posición hegemónica en el mundo; permitiendo la acumulación de ganancias para sus corporaciones y transnacionales. El ALCA ha sido una de las formas que ha tomado este intento de dominación, pero no es la única.

Sobre el ALCA hay que decir que finalmente ha fracasado por lo menos desde la perspectiva progresista regional, y no sólo en su formato original sino también en los formatos más acotados. Luego de dos años sin negociarse, venciéndose en el año 2005 todos los plazos para la negociación del acuerdo, y con uno de los interlocutores

manifestándose en contra del proyecto, resulta difícil que se concrete un relanzamiento de la propuesta. En la última cumbre de las Américas de los treinta y cuatro participantes, veintinueve se manifestaron a favor de reiniciar las negociaciones, los socios del MERCOSUR se opusieron al proyecto en su formato actual y Venezuela se opuso totalmente a la propuesta. En este sentido interesa señalar la relevancia que la propuesta ha tenido en la consolidación de Brasil como interlocutor, y el fortalecimiento del MERCOSUR como contraparte en la negociación; el peso político del bloque en el continente, expresado en la manifiesta posición en la declaración de la cumbre de noviembre de 2005; así como en el incentivo y motivación para la construcción de una oposición política y social.

Pero como fuera señalado, el ALCA no es la única modalidad que Estados Unidos define como estrategia de dominación, sino que plantea otra que es a través de la negociación de acuerdos bilaterales de libre comercio, los TLC. Ante el estancamiento del ALCA concentra su estrategia en esta modalidad, avanzando rápidamente con todos los países y subbloques del continente salvo con el MERCOSUR. Esta forma representa peligros mayores para el bloque y sus socios, por un lado porque se convierte en el único que no tiene acuerdo comercial con Estados Unidos (viéndose tentados individualmente como sucede con el tratado de inversiones recíprocas con Uruguay), pero además porque Estados Unidos continúa expandiéndose y condicionando los acuerdos y no se ha consolidado un movimiento de oposición ni política ni social contra los TLC, con la fuerza para detenerlos, ni se ha elaborado una propuesta alternativa a ellos.

Para la construcción de alternativas de integración todas las expectativas se depositan en el MERCOSUR. Por un parte porque en el continente es el interlocutor más idóneo desde la postura ideológica, y el único con la fortaleza política y económica para hacerlo; las expectativas aumentan con el triunfo del Frente Amplio en Uruguay y su apuesta en la región, pero decrecen en la medida que reaparecen los conflictos bilaterales y que las agendas domésticas postergan las relaciones del bloque. Ejemplo de ello es la crisis política brasilera, quien ha sido el único país con una política exterior de largo aliento definida desde Itamaraty, y quien lidera en ese sentido las relaciones externas del bloque, ha desaparecido de la escena dejando al MERCOSUR a la deriva.

La ausencia de definiciones en materia de integración regional e inserción internacional, y de los objetivos y estrategias de relacionamiento impiden que el bloque adopte una dinámica propia, trabajando en demasiados frentes, con distintas motivaciones y fundamentaciones. Porque como se ha señalado la sintonía política e ideológica no implica por sí misma una política de integración, no hay una relación automática para un cambio de modelo. En ese sentido el MERCOSUR no ha logrado construir una alternativa propia al ALCA, ni a los TLC con Estados Unidos, ni a los intentos de dominación estadounidenses. Participa como bloque en diversas experiencias, imprimiendo aspectos parciales de una impronta progresista, sin un rumbo explícito. No hay un proyecto alternativo al ALCA, no hay un proyecto alternativo de integración.

Algunas puntas desde para la construcción de una alternativa de integración desde el MERCOSUR. Se plantea la necesidad de debatir a fondo sobre el modelo de integración en la lógica: libre comercio versión neoliberal o integración regional profunda; donde se debe

reivindicar un nuevo orden internacional justo y solidario. El clima regional para el debate mejora en posiciones orientadas a la integración regional profunda, al MERCOSUR se suma Venezuela, quien se integra como socio pleno al bloque (con un importante papel en lo económico y en lo social); pero además suma Bolivia donde triunfa Evo Morales en las elecciones de diciembre 2005 planteándose un proceso de asociación similar. En ese sentido construye un nuevo escenario donde en simultáneo a la profundización del MERCOSUR éste se iría ampliando, expandiendo el proceso.

La posición del gobierno uruguayo en la materia es una política externa que busca un país integrado al MERCOSUR (promoviendo su fortalecimiento), integrado a América del Sur (a través de la convergencia de procesos con la Comunidad Andina), buscando la construcción de una Comunidad Sudamericana que sea una realidad con voz común, donde es fundamental la integración de infraestructuras y la dimensión social y ciudadana. Construyendo un proyecto propio de integración a nivel económico y a nivel social, sin ir en contra de nadie, que fortalezca los intereses de la región para poder negociar frente al mundo.

## **Bibliografía**

ALBA 2005 (2004) *Alternativa Bolivariana para la América*

Publicado en: 2004-04-28

<[www.alternativabolivariana.org](http://www.alternativabolivariana.org)>

Abin Carlos 2004 *El ALCA, un camino hacia la anexión* (Montevideo: Instituto del Tercer Mundo)

Borón Atilio 2005 "América sin tregua. La renovada presencia de la izquierda en la vida política latinoamericana", en *Revista MEMORIA*, N° 191, enero de 2005

<[www.pvp.org.uy/americasintregua.htm](http://www.pvp.org.uy/americasintregua.htm)>

Rodríguez Juan Manuel 2001 *Para entender el ALCA* (Montevideo: documento de trabajo sin editar)

Wagner Allan 2005 (2004) "La Comunidad Sudamericana de Naciones: Un gran programa de desarrollo descentralizado"

<[www.comunidadandina.org/documentos/docSG/Ayudamemoria8-12-04.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/docSG/Ayudamemoria8-12-04.htm)>