

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales
Maestría en Estudios en Relaciones Internacionales

Tesis de Maestría:

“La visión sobre la integración de los esquemas ALCA y MERCOSUR, y su
proyección institucional”

por

Ismene Ithaí Bras Ruiz

Tutora:
Dra. Alejandra Salas Porras Soulé

Ciudad Universitaria, octubre 2005.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

“¿Qué habrán hecho algunos
pobres sures para merecer
ciertos nortes?”

Mafalda

Quino



“La visión sobre la integración de los esquemas ALCA y MERCOSUR, y su proyección institucional”

Índice

	Página
Introducción	
1. Planteamiento de problema	8
2. Preguntas	20
3. Hipótesis	20
4. Justificación	22
5. Estrategia teórica	24
6. Estrategia de investigación	27
7. Estructura de la Investigación	28
Capítulo 1: Elementos teóricos para el estudio de la integración regional	
Introducción	31
1.1 Panorama histórico del regionalismo	33
1.2 El estudio de las instituciones en los esquemas de integración	37
1.3 Los procesos de integración en el continente americano	43
1.4 El estudio del fenómeno de la Integración	56
1.5 Enfoques sobre la Integración Regional	58
1.6 Conceptos Teóricos	71
1.7 El Neo-institucionalismo como base de estudio de los procesos de integración	80
Conclusiones de capítulo	82
Capítulo 2: El proyecto integracionista desde el modelo del ALCA	
Introducción	85
2.1 El cambio de ruta de América Latina en los noventa: del Consenso de Washington al Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA)	87

2.2 La reorganización espacial del hemisferio: el TLCAN abre la brecha	94
2.3 El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: primer ensayo de la estrategia integracionista de Estados Unidos.	103
2.4 La “integración” a la economía de Estados Unidos desde el modelo del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).	119
Conclusiones del capítulo	131
 Capítulo 3: La visión de la integración desde el ALCA	
Introducción al capítulo	134
3.1 Relevancia del ALCA	136
3.2 Objetivos	141
3.3 Organización y estructura	145
3.4 Etapas del ALCA de acuerdo a su contextualización	150
3.5 Intereses y conflictos en las negociaciones del ALCA: posiciones encontradas	159
3.6 Temas de la agenda	164
3.7 Escenarios	171
3.8 La velada integración política de América Latina a Estados Unidos	174
Conclusiones del capítulo	183
 Capítulo 4: La visión de la integración desde el Mercosur	
Introducción al capítulo	186
4.1 La dimensión institucional del Mercosur	188
4.2 Las reformas del Mercosur	203
4.3 Profundización del contenido comunitario del Mercosur	236
4.4 Mercosur frente a los ajustes y reformas asociadas al Consenso de Washington	253
4.5 Mercosur en la apertura comercial de América Latina	267
4.6 Las nuevas estrategias de Mercosur frente al proyecto de integración hemisférico ALCA	272
Conclusiones del capítulo	279

Conclusiones generales	286
Fuentes	302

Índice de cuadros

Cuadro	Título	Página
3.1	Rol de presidencias de las mesas de negociación de las mesas de negociación	146
3.2	Ciudades sedes de las negociaciones generales	146
3.3	Grupos de negociación del ALCA	147
3.4	Grupos <i>Ad Hoc</i> de negociación del ALCA	148
3.5	Reuniones intergubernamentales entre 1994 y 1997	151
3.6	Reuniones intergubernamentales durante 1998	153
3.7	Reuniones intergubernamentales entre 1999 y 2001	154
3.8	Reuniones intergubernamentales entre 2002 y 2004	156
3.9	Calendario electoral en los países del ALCA 2002-2006	161
3.10	Acceso a mercados de bienes	165
3.11	Productos agrícolas sensibles en las negociaciones del ALCA	168
3.12	Resumen de intereses ofensivos y defensivos de los participantes en las negociaciones del ALCA	170
4.1	Agenda interna: cadenas productivas, servicios y políticas macroeconómicas	212
4.2	Agenda interna: temas político-sociales	216
4.3	Agenda interna: proyectos de infraestructura para la integración física	223
4.4	Agenda Externa: Situación de los acuerdos del Mercosur	235

Índice mapas

Mapa	Título	Página
3.1	Relación de los puntos estratégicos para inversión, recursos naturales, proyectos militares estadounidenses y movimientos sociales en relación a las negociaciones del ALCA	178
4.1	Infraestructura de la integración física en conjunto de Sudamérica	227

Índice figuras

Figura	Título	Página
3.1	Fases de la negociación del ALCA	158
3.2	Posibles escenarios en caso de que se termine de negociar ALCA antes que la Ronda Doha	172
3.3	Posibles escenarios en caso de que se termine de negociar la Ronda Doha antes que ALCA	174
4.1	Constitución de la Unión Sudamericana	273
4.2	Países que conforman la Unión Sudamericana (por sub-bloques)	274
4.3	Posibles nombres para la Unión Sudamericana	276
4.4	Objetivos y metas de la Unión Sudamericana	277
4.5	Temas de la agenda de la Unión Sudamericana	278

Índice de siglas

ACS	Association of Caribbean States
AEC	Arancel Externo Común del Mercosur
ALADI	Acuerdo Latinoamericano de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas [NAFTA]
ALPRO	Alianza para el Progreso

APEC	Foro de Cooperación del Asia Pacífico
BID	Banco Interamericano para el Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad del Pacto Andino
CARICOM	Comunidad del Caribe
CARIFTA	Asociación de Libre Comercio del Caribe
CCM	Comisión de Comercio Mercosur
CDE	Comité de Dirección Ejecutiva para el IIRSA
CEPAL	Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas
CMC	Consejo del Mercado Común para Mercosur
CNC	Comité de Negociaciones Comerciales para el ALCA
CPC	Comisión Parlamentario Conjunta para Mercosur
FCES	Foro Consultivo Económico-Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONOPATA	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata del Mercosur
G-3	Grupo de los Tres: Colombia, México y Venezuela
GATS	Acuerdo sobre Comercio de Servicios de la OMC
GATT	Acuerdo General de Tarifas y de Comercio
GMC	Grupo Mercado Común para Mercosur
GRIC	Grupo de Revisión e Implementación de las Cumbres para el ALCA
GTE	Grupos Técnicos Ejecutivos para el IIRSA
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana
MCC	Mercado Común Centroamericano
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo

OMC	Organización Mundial de Libre Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PICAB	Protocolo de Integración Comercial Argentino-Brasileño
PICE	Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil
SAM	Secretaría Administrativa del Mercosur
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Introducción

1. Planteamiento del problema

América Latina desde su descubrimiento formó parte de la dinámica económica mundial, explicar su dinámica interna y todos los procesos que se gestan en ella, entre los cuales destacan los de regionalización, es entender las reglas y estructuras que soportan en el área esos procesos que parecieran dibujarse como externos y que sin embargo son parte del mismo entramado. Son éstas las que nos dicen no sólo el cómo se dan los procesos de integración sino que, antes que nada, nos dicen cómo visualizan los participantes el proceso mismo respecto a sus necesidades.

Nuestra región ha vivido fuertemente las distintas reestructuraciones de la economía mundial; la última, denominada como “globalización”, no le es ajena en modo alguno. Por el contrario, ha sido en ésta donde posiblemente se hallan dado los cambios estructurales más vertiginosos, incluyendo los económicos y sociales. La década de los setenta finalizó para la economía mundial con un tipo de fase acumulativa ininterrumpida del capital, caracterizada por la producción bajo el sistema fordista que entró en crisis al no poder garantizar las tasas de ganancia y competitividad del capital. Además de ello, otros eventos como la creciente internacionalización de la producción y las empresas, las crisis petroleras y la pérdida del papel hegemónico de los Estados Unidos frente a los nuevos centros emergentes de la economía mundial, agravaron aún más la crisis del sistema.

De alguna manera, el sistema capitalista se redefinió a sí mismo bajo sus propios términos, lo que requería cambios no en el modo de producción sino en los actores e instituciones (en tanto que reglas de coordinación) que lo ampararon por tanto tiempo¹. Ello se puede traducir como la

¹ Con “institución” no nos referimos ni al órgano encargado de la administración de un acuerdo, ni a la organización, ni al objetivo y menos a la estructura física. Institución en el mejor de los casos mienta las reglas estructuradas que permiten coordinar y cooperar a dos o más agentes que buscan un fin en común respecto a sus necesidades, de modo que vía tales

reasignación de los compromisos estatales, la búsqueda de nuevos nichos para los capitales internacionales, la introducción de nuevas formas tecnologizadas de producción y comercialización, así como sistemas más “novedosos” de administración entre otros.

No obstante, la globalización no se limitó a la redefinición del sistema económico sino también de las áreas política y social. En otras palabras, a partir de la década de los setenta lo que se redefine es el mundo como espacio de interacción para consumir la liberalización, desregularización y privatización más grande del capital. Esto implica inevitablemente trastocar los espacios de los sindicatos, la seguridad social, la educación, la salud, etc., y por supuesto la esfera del Estado-nación. Además, esta reestructuración y redefinición de la economía mundo exige claramente una redefinición de los espacios geográficos tanto nacionales como continentales: no son los países sino las grandes ciudades, no las áreas geográficas sino los bloques económicos, algunos de los nuevos protagonistas de una nueva era de la economía mundial.

Más desventurada no podía ser nuestra región cuando se enfrentó a este proceso mundializador de la economía. América Latina comenzó a cerrar su ciclo productivo de la segunda posguerra que le había procurado un crecimiento en algún momento de hasta el 7%, cuando se enfrentó a los cambios en el panorama internacional. Fue la segunda crisis petrolera de 1979 la que evidenció a ojos de las organizaciones económicas internacionales, la necesidad de llevar a cabo ajustes en la región: la altas tasas de inflación de los países “desarrollados” generaron la aplicación de un sin número de medidas monetarias, en especial en Estados Unidos, para controlar sus economías, lo que elevó dramáticamente a su vez las tasas de interés. La situación no pudo ser más dramática para América Latina, sus niveles de endeudamiento llegaron a niveles nunca antes vistos, las medidas paliativas poco funcionaron.

instituciones puedan reducir los costos que les hubiera significado actuar por su propia cuenta (más adelante desarrollaremos más la idea respecto a las instituciones en los acuerdos de integración regional).

En los análisis de los gobiernos de los países desarrollados, así como de los organismos internacionales, se había detectado en la ineficiencia del estado latinoamericano al “mal deudor” y por tanto al culpable de tal situación. Después de renegociar la deuda con América Latina, el Fondo Monetario Internacional (FMI), comenzó una serie de ajustes y estructuraciones de la economías latinoamericanas para ser acorde con la nueva realidad económica mundial. Un primer objetivo se tradujo en la aplicación de políticas monetarias similares, sino es que iguales, para transformar radicalmente la esfera macroeconómica. Estas “recetas” a largo lazo tendría un efecto en el área comercial, la que se esperaba despuntara al grado de ser el motor del crecimiento económico.

La liberalización económica latinoamericana no se dio de igual modo en la región. Ya antes de la reforma se habían comenzado a dar fuertes procesos de asimetría inter-regional, y no todos los países asumieron la reformas de la década de los ochenta en el mismo tiempo y en el mismo modo. La receta siendo la misma para todos, creó una serie de visiones distintas y a veces encontradas sobre cómo “reinsertarse” en la economía mundial. Si bien anteriormente los acuerdos regionales habían trabajado sobre listas de aranceles y principalmente en el marco de un proceso industrial acelerado e individualizado, a mediados de los ochenta se replanteó el significado y la función del regionalismo para América Latina. Fue entonces cuando se retomó la idea del “regionalismo abierto”, que en algún momento se había propuesto como una estrategia de cooperación para Asia Pacífico.

Así fue como se comenzó a darse en América Latina una nueva era de acuerdos comerciales intra y extra-regionales. Habría que llamar, no obstante, la atención sobre el caso de la formación de Mercosur que se dio en una primera fase como parte de esta visión estratégica del regionalismo abierto. Tuvo primero la intención de colaboración comercial pero desde una perspectiva individual, la de Argentina y Brasil, con el fin de asegurarse entre ellos la no obstrucción mutua a sus objetivos de crecimiento económico mediante relaciones comerciales con terceros. Este acuerdo evolucionó, uniéndose dos países más, y estableciendo fines más amplios como el establecimiento de un

mercado común para el Cono Sur, de alguna manera podemos sostener que su evolución se dio desde el sur y para el sur.

En cambio, el otro acuerdo que se desarrolló dentro de esta idea de usar los acuerdos comerciales como estrategias de inserción en la economía mundial, fue el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), acuerdo que llamó en su momento la atención por la naturaleza de sus integrantes, dos desarrollados (Estados Unidos y Canadá) con uno de menor desarrollo (México). Este acuerdo tiene la característica de ser planteado bajo la lógica del norte desarrollado que hace uso de los recursos que el sur le proporciona. El TLCAN marcó un punto de referencia en las relaciones económicas entre los países de América Latina y América del Norte, al sentar un precedente para las negociaciones con miras a crear un área de libre comercio hemisférica. De ahí que, dos años después de haber sido firmado, se hubiese planteado la construcción de las condiciones para negociar el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA), en el contexto de la Cumbre de las Américas en 1994, y como una respuesta ante las claras relaciones, cada vez más fuertes, entre América del Sur con la Unión Europea principalmente. Éste parece ser una suerte de ensayo para generar un acuerdo más amplio, que es donde se inscribió la propuesta del ALCA.

Hoy, más que hace diez años, cuando se propuso por primera vez la creación del ALCA, saltan las preguntas sobre los posibles beneficios para la región de la aplicación de este esquema, ya que las formas y los problemas son de una naturaleza distintos a aquellos que enfrentó la consolidación de la Unión Europea (UE); por ejemplo, en lo relativo a las asimetrías en cuanto al tamaño y el nivel de desarrollo de los interesados. La idea que permea en nuestro trabajo es que los beneficios y consolidación del ALCA depende en gran medida de las estructuras de coordinación u otros mecanismos similares que los participantes construyan tanto para echar a andar este esquema como para mantenerlo operando: en este sentido, se trata de la posibilidad de formular y afirmar herramientas de cooperación intergubernamentales, en tanto que formas de fortalecimiento

de la capacidad de los países para ser co-participes plenos del esquema del ALCA, que validen una visión conjunta de un proceso de integración.

Si bien las negociaciones parecen estar en su etapa final, han sido estos problemas los que más han detenido su firma, pues en este punto los países latinoamericanos han visto la necesidad de encontrar formas de cooperación y solidaridad para adaptarse a la integración, lo que incluye inevitablemente el fortalecimiento otras áreas que no se restrinjan a lo meramente económico.

Las consideraciones preparatorias a la construcción de un esquema de las dimensiones del ALCA no son nada sin la construcción de formas de cohesión, solidaridad, asistencia e integración entre los miembros. Estas cuestiones que hemos identificado en la construcción de las instituciones, tienen que ser discutidas hoy, pues de ello dependen los resultados que veamos en diez o más años. Probablemente para América Latina, el desafío de encarar un mercado comercial de dimensiones continentales sea mayor que aquel que tuvo la constitución de la Comunidad Económica Europea con vista a su unificación. Sería, parece, difícil y un tanto tardío hablar de las posibilidades del ALCA en términos de los beneficios que pudieran traer para la región; antes bien, el elemento indispensable en la discusión debe ser la construcción de esos beneficios en y a través primero de los canales intergubernamentales. Aunque Estados Unidos, y probablemente Canadá, no ven en el ALCA un esquema de integración regional, en la realidad vía el comercio, las inversiones y los servicios, se está dando la integración hemisférica, claro está que su naturaleza dista mucho de ser similar a la de la Unión Europea o a las formas adoptadas en la Cuenca del Pacífico.

Lo que se quiere reconocer en esta investigación es que sea el caso del Mercado Común del Sur (Mercosur) o del ALCA: este período de cimentación de “formas de colaboración” entre los países, que faciliten o no (que siempre es una posibilidad), el proceso como tal de “integración”, como “única” posibilidad de crear condiciones que respondan a las necesidades de los participantes.

El debate sobre la integración regional para América Latina que se ha situado en torno a dos grandes esquemas articuladores del libre comercio regional: el ALCA o bien la consolidación y expansión del Mercosur, presentan dos visiones disímiles de la integración regional. El primero de estos esquemas, ALCA, representa un proyecto sumamente ambicioso que busca conformar el más grande bloque comercial del mundo, liderado sin duda por las naciones más desarrolladas de la región: Estados Unidos y Canadá, lo que parece ser una ampliación y profundización del TLCAN, con la peculiaridad de dar prioridad a la libre circulación de inversiones. En contraste, el Mercosur buscaría consolidar y unificar distintos esquemas sub-regionales de comercio ya existentes, fortaleciendo el comercio intrarregional y generando una armonización paulatina de prácticas económico-comerciales, políticas y hasta sociales.

Ambos esquemas se plantean el problema de alcanzar un comercio regional a gran escala sin marginar economías totalmente dispares y asimétricas, asimetrías que se han hecho evidentes incluso en el interior de los sub-bloques regionales de América Latina. En el caso del ALCA, el riesgo de crear una zona de libre comercio de las dimensiones pretendidas, marginando a naciones como éstas, crearía a largo plazo desequilibrios considerables en todo el hemisferio. Además, la falta de visión sobre la creación de medios regionales de desarrollo o estabilización, no sólo de las economías menos desarrolladas, sino de aquellas que siendo más grandes sufren fuertes crisis cíclicas, han impedido que los distintos bloques o esquemas sub-regionales se integren en un proyecto más avanzado.

Tanto Estados Unidos como los países integrantes del Mercosur son conscientes de que es inaplazable el problema de las asimetrías en grados de desarrollo del resto de las economías regionales, como paso decisivo para conformar un área de libre comercio equilibrada, pues de no considerarse pondrían desde ahora en peligro las aspiraciones para hacer posible la integración del continente americano bajo cualquiera de las dos propuestas. Sin embargo, no hay que olvidar que

uno de los problemas más frecuentes para consolidar un único bloque comercial, provienen de las economías regionalmente más desarrolladas (Brasil, México, Chile), quienes generalmente han buscado una mayor protección a su producción nacional en detrimento del propio proyecto conjunto, y que en este momento son quienes más discuten las formas de integración en el esquema del ALCA.

Sin duda, al proceso de integración latinoamericano y caribeño se le ha unido el de la integración regional total o hemisférica. En la región latinoamericana se han dado esquemas de sub-integración que han coexistido en diversas formas, siendo éstos de alcance limitado y dispares. Si bien el siguiente paso supondría el establecimiento de acuerdos integracionistas más amplios que, teniendo como eje rector el libre comercio entre los países de la región, el debate se ha centrado más sobre el alcance de tales acuerdos (sub-regionales, latinoamericanos o continentales) en relación al beneficio o perjuicio de los integrantes. Creemos que ésta es una limitante, porque más allá de la negociación de las agendas comerciales, lo que se debe considerar es la construcción misma de un proyecto integracionista.

Algunos de los obstáculos más graves que en el pasado impedían la integración, han ido desapareciendo, aún así los gobiernos han tenido que hacer frente a otros como la falta de consolidación de una planta productiva, o la falta de estabilización de las economías domésticas ante los embates de las aperturas comerciales incondicionadas; inclusive la falta de armonización y convergencia entre las políticas económicas de las diferentes sub-regiones, no han permitido que se consoliden las aspiraciones integracionistas, ni siquiera han permitido que los sub-esquemas comerciales se fortalezcan.

ALCA como Mercosur, parten de dos visiones distintas de la “función” de un área de libre comercio. La primera encabezada y liderada por Estados Unidos, conservan un profundo sentido NORTE-SUR (donde el primero condicionaría las relaciones con el segundo), buscar crear las bases

para un acuerdo comercial continental, en el que la apertura y libertad económica serían totales (comercio, inversiones, servicios); pero el gran reto radicaría en fortalecer este esquema en proceso de integración muy particular con miras al establecimiento de un acuerdo continental. La segunda propuesta encabezada por el momento por Brasil, como parte del bloque del Mercosur, buscaría fortalecer y unificar los esquemas sub-regionales, llevándolo a cabo hasta el momento con la Comunidad del Pacto Andino (CAN), intentando consolidar una zona de libre comercio latinoamericana tal como lo hubiera buscado el Acuerdo Latinoamericano de Integración (ALADI), pero con la idea de hacerla extensiva paulatinamente desde el sur hacia el norte (hasta México), en la medida en que cada segmento regional estuviese lo suficientemente fortalecido como para competir contra el norte. Éste parece ser el objetivo de la Unión Sudamericana puesta en marcha a finales de 2004. Sin duda, esta última propuesta tiene la desventaja de darse desde una región que concentra únicamente economías semi-desarrolladas, y que deberá hacer frente a las asimetrías tan severas en el comercio intrarregional en el Cono Sur, aunque también presenta la ventaja de que al ser un proceso mucho más específico (la ampliación de un mercado regional), que se propone proteger la competitividad de los integrantes así como lograr paliar las asimetrías, generaría un bloque mucho más concertado y unificado, con la nota característica de proponer instituciones de coordinación, cooperación y de solidaridad pensadas desde y para la región sur del continente.

La falta de compatibilidad entre los enfoques sobre cómo debe ser conducida la integración así como qué medidas previas tomar, tiene una fuerte relación con los compromisos a nivel bilateral y mundial que los países latinoamericanos han adquirido. En otras palabras, el riesgo de la región estriba en no crear las reglas y estructuras suficientes en este momento, de acuerdo a sus intereses, las formas de inserción dentro de bloques comerciales no compatibles entre las economías latinoamericanas y aquellas más desarrolladas, y aún menos con las aspiraciones de integración. Este fenómeno ha derivado hoy día en que algunos de los esquemas sub-regionales estén en peligro de fragmentación, debido a la participación mayor o menor de los miembros en los

flujos comerciales con terceros, por ejemplo los acuerdos bilaterales de Centroamérica con Estados Unidos o China. Frente a esta disyuntiva, se ha planteado la necesidad de articular sistemas económicos comunes, es decir la convergencia de políticas económicas, de manera que verdaderamente se presenten como bloque comercial y no simple alianza, lo que requiere un mínimo de participación gubernamental y por lo tanto del establecimiento de canales de trabajo conjunto (no simplemente operacionales). Por tanto, estos esquemas sub-regionales aún imperfectos, deberán estabilizarse y consolidarse, para poder negociar otros asuntos no propiamente comerciales, pero que de igual manera tienen una injerencia en la cooperación intrarregional.

La teoría tanto como la realidad, ha demostrado que los esquemas de integración limitados como los sub-regionales, regionales o hemisféricos no son excluyentes, pero aún no se cuenta con elementos suficientes para afirmar que son la única vía para la integración económica como paso previo a la política. En el caso del continente americano son pocos los esquemas que han logrado cohesionar a sus miembros como para presentarse ante terceros como bloques con objetivos, metas, instrumentos y políticas comunes fuertes. De ahí que, existan trabas en las negociaciones sobre temas adjuntos como comercialización de bienes, el movimiento de personas, la liberalización de servicios, la regulación de la inversión extranjera o la dimensión fiscal. Por otra parte, toda creación de una zona de libre comercio tendrá necesariamente que considerar con nuevos actores o nuevos intereses que se generen. Por ejemplo, la creación de redes de producción sub-regionales o de sub-contratación, o la intrarregionalización de inversiones y capitales, de manera que obligará a los gobiernos a considerar otros agentes económicos incluyendo por tanto a los trabajadores, lo que inevitablemente nos remite a la parte socio-política de la integración que también debe ser atendida.

Específicamente el ALCA tiene como fin la vinculación comercial de los países de América Latina y el Caribe (con excepción de Cuba), con Estados Unidos y Canadá, en lo que podría ser, por

el número de personas involucradas, el acuerdo comercial más grande del mundo. De ahí que el ALCA represente todo un reto para la región latinoamericana, pues la enorme complejidad que se vislumbra ha sido una realidad en las mesas de discusión y de negociación en la construcción de procesos e instituciones, que permitan hacer de este acuerdo un espacio de beneficio hemisférico colectivo.

Aunque se calcula que la población total involucrada en el acuerdo ascendería a unos 800 millones de personas y el producto interno bruto a unos 11 billones de dólares, el proyecto en sí desafía a cada uno de los países, al plantear la necesidad de hacer compatibles distintos niveles de crecimiento y desarrollo económico; pero además, representa un desafío externo en el marco de un escenario de mercados globales en constante dinamismo y liberalización. Por ello, el ALCA aparece, desde la visión estadounidense, como la única fórmula posible para hacer frente a los desafíos planteados por la globalización, que desde mediados de la década de los ochenta ante los procesos de liberalización del comercio, los países latinoamericanos han tratado de redefinir su inserción en la economía global.

Sin duda, la idea de liberalizar el comercio a nivel hemisférico, es hacer factible el acceso a los mercados, en especial aquellos que resultan potencialmente más atractivos, como el estadounidense, aunque su importancia es relativa, porque varía para cada país de América Latina en relación a la situación económica de cada uno. Si bien vale la pena señalar que el mercado de Estados Unidos también ofrece la ventaja de diversificar las exportaciones para un número considerable de países de América Latina, con excepción de México, con quien la relación de dependencia es visiblemente fuerte. Para algunos de los países negociadores, el ALCA implica una reducción de la incertidumbre sobre el otorgamiento de preferencias, en tanto que el costo se traduce en la reducción de la protección doméstica y en la menor autonomía en materia de políticas económicas. Pero también este esquema implica la configuración de un bloque en términos políticos

e ideológicos, se trata de una suerte de integración “silenciosa”, porque se da mediante la asimilación y equiparación de marco jurídicos, formas de gobierno, incluyendo formas de vida.

El alcance del ALCA es grande y refleja la necesidad de negociar una amplia y diversa gama de temas con el fin de expandir y profundizar los compromisos recíprocos hacia nuevas áreas, más allá de la reducción de aranceles y otras barreras comerciales. En este sentido, la imagen de “integración regional” juega un papel clave para la región latinoamericana porque, aunque en la agenda de negociación aparecen temas relativamente comunes como el acceso a mercados en el comercio de bienes, así como la inversión extranjera directa, servicios, propiedad intelectual, compras de gobierno, etc., existe una fuerte necesidad de crear mecanismos de consenso en otros temas comunes tales como las asimetrías económicas, los problemas de desarrollo e incluso la construcción de formulas políticas comunes ante las crisis. De ahí que en términos de integración, el ALCA esté en un proceso en este momento no sólo comercial, sino de aplicación de creación de compromisos, derechos y obligaciones regionales, que se hacen factibles a través de las instituciones, que rebasan lo negociado, porque a través de ellas las reglas se operativizan respecto a los agentes.

Por ejemplo, como en el caso del TLCAN, el tratamiento de las asimetrías económicas es un tema inevitable en las negociaciones del ALCA. Las medidas de transición que se tomen hoy repercutirán, sin lugar a dudas, en la evaluación que podamos hacer de este esquema. Pero, por el momento, es vital que tal tratamiento sea el resultado de un proceso de negociación “paralelo” a la constitución y materialización de las instituciones, y no de una concesión otorgada a priori, como en el caso de México con el TLCAN. No se trata de establecer reglas de libre mercado *ad hoc*, sino de establecer reglas de certidumbre y coordinación efectivas; tampoco se trata de que las negociaciones cumplan agendas distintas y diferenciadas, sino que tenga niveles visiblemente novedosos, pues aún y cuando este tipo de esquemas comerciales, entre países desarrollados y en vías de desarrollo, no es algo nuevo, si lo es los arreglos en áreas específicas, como inversiones,

que permitan hacer del esquema del ALCA un instrumento flexible y específico para la región con base en la naturaleza económica de los involucrados, sobre todo si la orientación de sus políticas internas facilita a la integración económica regional.

Por su parte Mercosur es un esquema que desde su creación se ha redefinido varias veces, lo que no implica que sea exitoso o dinámico. Por el contrario, su estancamiento se ha dado a partir de las luchas entre sus miembros al interior de éste. Sin embargo, en su evolución institucional así como en su agenda, como un proceso que ya se da (que es una gran diferencia respecto a ALCA), es interesante observar como poco a poco ha ido asimilando distintos actores y sectores, hasta ampliar su influencia en lo político y lo social, rebasando lo meramente “operable” de un acuerdo de este tipo. Sus instituciones son más funcionales respecto a una agenda más amplia y que acepta no sólo su responsabilidad sino las interconexiones entre distintos temas.

El mayor reto de Mercosur parece ser, continuar con el proceso y llevarlo más allá del mercado común. En el año 2000 los países integrantes de este esquema lanzaron el proyecto denominado “relanzamiento Mercosur”, encaminado a continuar con la integración en otras áreas como la social y la de infraestructura una vez que la parte operativa, como habíamos mencionado, ha sido prácticamente consolidada.

Llama en especial el interés de Mercosur por establecer acuerdos prioritarios con otras naciones en desarrollo, en primer lugar con América de Sur y a última fechas con la India y varios países de Medio Oriente. Pero desde el plano institucional, que nos sirve como base para evaluar la visión de esquema, la asimilación intergubernamental de manera programada de los factores y actores de la producción, y en sí de la sociedad en su conjunto (Mercociudades, programas culturales y educativos, la copa Mercosur, etc.).

En consecuencia, se trata de dos proyectos integracionistas con raíces históricas, cada uno representa ventajas y desventajas que dependen en primera instancia, de la “visión” que tienen sobre el proceso los participantes, y en segundo lugar, de la noción que tienen de éste como instrumento o estrategia de inserción en la economía mundializada.

De esto se desprende que, aunque existe la fuerte pretensión de consolidar el proceso de integración de la región latinoamericana o del hemisferio, vía el libre comercio regional, para la mayoría de los países, en términos generales, no es un asunto prioritario ni para la formulación de programas o esquemas de crecimiento económico y menos de desarrollo social, muestra de ello es la falta de interés en negociar o fortalecer esquemas subregionales ya existentes, probablemente el más importante sea Mercosur. La realidad apunta a que la creciente red de acuerdos de libre comercio en el continente americano, aunque con amplia cobertura geográfica, se está volviendo cada día más compleja y difícil de unificar en un solo esquema, como ha sido visible en las negociaciones donde se observa como muchas de las naciones participantes negocian en bloque cuando no son lo suficientemente fuertes (Brasil, Chile, México) como para presentar su propia agenda.

2. Preguntas

1. ¿Cuál es la visión de integración regional que tiene cada uno de los dos proyectos?
2. ¿Qué instituciones (reglas estructuradas de coordinación y cooperación) y de qué tipo se están proponiendo en ambos esquemas?
3. ¿En qué medida el proceso de la integración depende del marco institucional?

3. Hipótesis

Dado que a toda integración económica le corresponde otra política, en un proceso de integración regional no sólo se negocia una agenda comercial o de inversiones, sino que se acuerda la creación de instituciones que den soporte al proceso, porque éstas son en última instancia las que

materializan la cooperación misma. Mientras que el esquema ALCA plantea instituciones meramente operativas, porque su visión sobre la integración se limita al plano comercial y de inversión, evitando incidir en las áreas político-sociales que en la realidad afectan al proceso. Por el contrario, el esquema Mercosur ha replanteado su posición y ve en sus instituciones la posibilidad de incidir en el crecimiento de la región desde la esfera económico-social, proyectando un crecimiento que parte de la integración de los factores de la producción, adquiriendo una responsabilidad comunitaria más amplia.

Hipótesis secundaria

El contenido de los procesos de Mercosur y ALCA se ha definido a partir de instituciones maximizadoras. En el caso de Mercosur, ha habido una evolución paulatina desde lo unilateral hacia lo comunitario derivado de los cambios políticos de mediados de la década de los noventa; estos cambios se han consolidado en la región en la medida que se les ha permitido a las instituciones jugar un papel más fuerte en el proceso de integración al brindar a los gobiernos espacios de cooperación en distintos planos. Mientras que en el caso del ALCA, el unilateralismo de los Estados Unidos plantea una serie de estructuras rígidas y limitadas, similares a las que operan hasta ahora en otros esquemas en cuanto a su concepción institucional, pero flexibles en cuanto a su visión maximizadora de la economía, que deja poco margen de maniobra a la cooperación intergubernamental más allá de la agenda comercial y que les impide resolver los problemas adyacentes a los procesos de integración. En un proceso de integración no sólo se negocia una agenda comercial o de inversiones, sino que se acuerda la creación de instituciones que den soporte al proceso, porque éstas son en última instancia las que materializan la cooperación misma.

4. Justificación

Los nuevos marcos internacionales de comercio están apoyando el fortalecimiento de las relaciones interregionales. En el contexto de la articulación mundial se ha visto a la integración como el

sistema más ajustado a la dinámica de las relaciones económicas internacionales más novedosas, de manera que lo que se plantea es la creación de un único sistema de liberación general de las relaciones económicas con una fuerte base integracionista regional o sub-regional. La Organización Mundial de Comercio (OMC) ha detectado por lo menos ochenta acuerdos regionales vigentes, para incrementar la liberalización del comercio de bienes y servicios y la promoción de la Inversión extranjera. El problema a mediano plazo para la mayor parte de las naciones inmersas en el contexto del nuevo comercio mundial, estriba en fortalecerse ya sea a través de esquemas de cooperación multilateral o bien regional, con el temor siempre latente de que uno de los dos se fragmente si no es lo suficientemente fuerte y flexible para enfrentar la competencia de otros bloques comerciales. Sin embargo, estos esquemas no pueden trabajar por sí solos, sino que es a través de las instituciones como se hacen posibles los procesos de integración. El estudio de éstas es lo que nos permite visualizar cómo y hacia dónde se dirige un proceso en particular; estudiar las instituciones muestra el grado de cohesión de los miembros en el transcurso de la integración, pero también gracias a éstas se puede vislumbrar cuál es el objetivo de los países respecto a un esquema por el que han optado.

La articulación y convergencia de los esquemas de integración sub-regionales y regionales en el hemisferio americano han tenido escaso éxito, porque las formas institucionales no son discutidas y por lo tanto los beneficios se reducen a una lista de objetivos comerciales. A nivel regional, sub-regional y en el plano hemisférico, se ha cobrado conciencia que el planteamiento de áreas de libre comercio de mayor alcance exige un mayor intercambio de propuestas, opciones y planes de acción destinados a conferir un nuevo y certero impulso a la integración, basándose en lo esquemas de cooperación intergubernamentales. Sin embargo, los países latinoamericanos en particular están hoy más que nunca considerando su papel como negociadores de esquemas de libre comercio basándose no sólo en sus intereses inmediatos, sino en las ganancias que buscan en ellos a mediano y largo plazo.

Las posibilidades de cooperación regional entre los distintos países de América Latina y el Caribe posiblemente sean la mejor carta de esta región para hacer frente a terceros bloques e insertarse mejor en la dinámica de la economía mundial. De ahí la importancia de estudiar la visión de los procesos de integración, y en especial de las instituciones emanadas de éstos, no solamente en la región latinoamericana sino en todo el continente.

En 1994 comenzaron las pláticas y pre-acuerdos para materializar la propuesta del ALCA, y lo que han demostrado es que este acuerdo comparte muchas de las características de los denominados “acuerdos de nueva generación”, bajo los cuales la liberación comercial va más allá del comercio de bienes, la vinculación se da entre uno o más países menos desarrollados con un país industrializado y, finalmente, involucra que algunos de sus miembros lleven a cabo reformas unilaterales importantes. Por eso el ALCA representa antes que nada un desafío para la región latinoamericana en términos de crecimiento económico y competencia productiva. Sobre todo si no existen medidas previas encaminadas a estabilizar o hacer crecer (o incluso fortalecer) la economía de algunas naciones menos desarrolladas.

Es importante el estudio de la visión de los proceso de integración desde la evolución de las instituciones, no sólo desde la óptica del hemisferio norte, sino desde la visión latinoamericana, la del sur. Creemos que las instituciones pueden decir mucho sobre cómo se da un proceso en la práctica a partir de las decisiones de los gobiernos por modificarlas o no. Si bien son importantes las declaraciones de objetivos o propósitos que persigue un acuerdo o las agendas de negociación, éstas constituyen solo un parte inicial que en la realidad, nuevamente, puede que se cumpla o no. La evolución y la toma de decisiones de los participantes es lo que verdaderamente nos habla acerca de por qué tiene éxito o no una integración, y en qué medida se cumple el objetivo final.

Cuando los procesos ofrecen el mayor número de seguridades y atiende al mayor número de necesidades, es cuando un esquema de integración funciona eficientemente; pero cuando los

participantes no encuentran resueltas sus expectativas en el proceso, la integración tiende a interrumpirse, y es entonces cuando en lugar de que el proceso se dé por sí solo (los factores de la producción se relacionan por sí mismos), los gobiernos tienen que volver a participar o desempeñar un papel central. O por otra parte, cuando las expectativas acerca de la velocidad o incidencia del proceso no se cumplen, el proceso puede devenir en fracaso. Por eso, de la fortaleza o no de las instituciones establecidas depende que un esquema de integración funcione o no.

5. Estrategia teórica

La complejidad a la que se ha hecho referencia que se hace presente en la definición de las instituciones, tanto para el ALCA como para el Mercosur, es fruto de la falta de definición y caracterización de las estrategias que definen la razón de ser de una zona de libre comercio regional o hemisférica, basándose no en un proyecto integracionista sino en un gran bloque comercial. Sin embargo, en los últimos meses se ha reformulado la propuesta, cada vez con mayor apoyo por parte del hemisferio sur, de utilizar este acuerdo como plataforma para el proyecto integracionista; el dilema surge respecto al hemisferio norte, donde no ha sido muy bien recibida la idea, de ahí que el debate se asiente sobre la fuerza que puede demostrar Mercosur en las negociaciones frente a un Estados Unidos deseoso de comerciar libremente en todo el continente sin cubrir acuerdos en otras áreas.

Mucho de este debate sobre el tema de la integración, a más de 20 años de las reformas estructurales, se centra en determinar urgentemente ¿integración para qué? ¿cuál es la situación de los esquemas? ¿respecto a qué podemos denominarlos eficientes o no? Estas preguntas nos llevan a pensar por dónde debe comenzar a crearse las bases para este proceso negociador: 1) desde el sur, mediante el fortalecimiento y consolidación de Mercosur o bien, 2) desde el norte, mediante la negociación bloque a bloque de los diferentes esquemas sub-regionales, creando las condiciones para una empresa comercial bastante ambiciosa de libre comercio de bienes y servicios, así como de inversiones. Esta segunda opción, consideraría no la posibilidad de

conformar un mercado común regional sino, en todo caso, un gran bloque (posiblemente el más grande del mundo), pero con el problema de trabajar con economías totalmente asimétricas, que posiblemente en un futuro, gracias al flujo comercial y de inversión, podrían estabilizarse económicamente, sin necesidad de atender directamente asuntos como el flujo de personas, políticas económicas o sociales comunes, es decir sin un perfil comunitario.

Hasta el día de hoy, la articulación y convergencia de los esquemas de integración sub-regionales en América Latina y el Caribe, han tenido, como estrategias de inserción en la economía mundial, un mediano éxito. Sin embargo, se ha hecho evidente que el avance de la integración y de la superación de problemas que antes impedían su consolidación están en discusión, como paso previo para abrir nuevos espacios de vinculación no sólo comercial. A nivel regional, sub-regional y en el plano hemisférico, se ha cobrado conciencia que el planteamiento de áreas de libre comercio de mayor alcance exige un mayor intercambio de propuestas, opciones y planes de acción destinados a conferir un nuevo y certero impulso a la integración, basándose en los esquemas de cooperación preexistentes. Los nuevos marcos internacionales de comercio están apoyando el fortalecimiento de las relaciones interregionales. En el contexto de la articulación mundial se ha visto a la integración como el sistema más ajustado a la dinámica de las relaciones económicas internacionales más novedosas, de manera que lo que se plantea es la creación de un único sistema de liberación general de las relaciones económicas con una fuerte base integracionista regional o sub-regional.²

Desde esta perspectiva y con base en el avance de los acuerdos intergubernamentales, que están llegando a su culminación, es importante el estudio de la perspectiva institucional para conocer la visión de los esquemas Mercosur y ALCA, no sólo desde la óptica del hemisferio norte,

² Las posibilidades de cooperación regional entre los distintos países de América Latina y el Caribe posiblemente sean la mejor carta de esta región para hacer frente a terceros bloques e insertarse mejor en la dinámica de la economía mundial. De ahí la importancia del estudio de los procesos de integración no solamente en la región latinoamericana sino en todo el continente, ya que gracias a la presencia de grandes economías continentales como Estados Unidos y Canadá además de Brasil y México, el ALCA podría constituirse como el acuerdo de libre comercio más grande del mundo.

sino desde la visión latinoamericana. Además, plantea esta propuesta de integración vía el fortalecimiento y expansión del Mercosur probablemente busca a largo plazo una integración no sólo económica, sino política que a diferencia, del esquema del ALCA, intenta vincular y fortalecer los esquemas sub-regionales como base del mercado común y la unión aduanera.

De esta manera, el horizonte teórico desde el cual pretendemos abordar estas preocupaciones tiene a la base el uso de dos enfoques explicativos: por una parte, de la teoría de la regionalización nos auxiliaremos de la visión neo-institucionalista, y respecto a los procesos de integración, hemos seleccionado el intergubernamentalismo, porque consideramos que su visión metodológica así como sus propuestas (postulados) son los que mejor pueden revelar la interacción que existe entre los procesos de integración regional y las instituciones desde un punto de vista que no sólo se limita a ámbito económico, sino que pregunta por lo que subyace política y socialmente a los procesos y que les permite existir dentro del entramado de las nuevas relaciones internacionales. Aunque en la práctica estos enfoques suelen encaminarse a la participación del estado en este tipo de procesos, en la práctica la concepción del estado y en especial del papel que desempeña los gobiernos son distintos, cuestiones que ahondaremos en su momento, por esta razón parece que lo más recomendable es asumir estos enfoques como una sola unidad, atendiendo siempre a que los procesos de integración regional en el continente americano descansan en última instancia en la participación de los Estados, y en especial en la confirmación de sus intereses basados en los acuerdos domésticos entre los distintos grupos (en especial las élites), y estos rápidamente se suelen reconfigurar en la forma de sistemas regionales, que es justamente la fase de la integración regional en la que nos encontramos.

6. Estrategia de investigación

El estudio tiene la pretensión de acercarse por una parte a la perspectiva del proceso de integración a partir de la “planeación” de las instituciones del ALCA, a la vez que conocer cuáles son las condiciones bajo las que el Mercosur busca fortalecerse en la misma área. Por esta razón,

el análisis por una parte contextualiza la situación integracionista de la región desde principios de la década de los noventa con la “culminación” de la reformas del Consenso de Washington así como el uso de la estrategia del regionalismo abierto. Sin embargo, la parte sustancial de la investigación recae en los procesos mismos de a constitución de las instituciones a partir de la evaluación de las mesas de negociación del ALCA desde 1994 y del Mercosur desde mediados de la década de los ochenta, siendo prioritario, en el estado actual de las negociaciones, establecer y evaluar la razón del estancamiento del ALCA y el rápido avance de la integración del Mercosur hacia la Unión Sudamericana al acercarse a la Comunidad Andina (CAN).

Es sumamente importante resaltar que el análisis de los dos esquemas es distinto en virtud de que se trata de esquemas diferentes: el ALCA es un esquema que se está planeando, todavía no existe como tal, por lo tanto su estudio bien puede abordarse de manera directa sin un acercamiento histórico profundo; aunque su referente más inmediato es el TLCAN, éste no es nuestro objeto de estudio. En cambio, y esto es muy importante, Mercosur debe ser estudiado desde el universo del que parte: si bien podemos definir qué es Mercosur, no podemos evitar presentar el desarrollo del proceso y la evolución de sus instituciones, que definitivamente han respondido a los cambios que se han dado en la formación del estado latinoamericano, porque a diferencia del ALCA, Mercosur es una realidad que desde hace tiempo rebasó las mesas de negociación iniciales, y ahora se está redefiniendo desde su proceso o desarrollo mismo.

En consecuencia, con base en la hipótesis en esta investigación se tendrán que alcanzar los siguientes **objetivos**:

- 1) Determinar la visión que cada uno de los esquemas tienen acerca de la integración y cómo ésta ha de ser o está siendo implantada; es decir, a qué acuerdos llegan los gobiernos para llevar adelante el proyecto materializado en las instituciones.

- 2) Evaluar cómo ha sido el avance de las negociaciones en cada una de las diferentes fases y reuniones, de acuerdo a la integración de temas en los cuales los estados tienen intereses particulares.
- 3) Establecer las dificultades y las contradicciones que han sido discutidas o no, en el seno de las instituciones propuestas para evaluar cómo se plantea que ha de darse el proceso de integración, todo ello a partir de los enfoques neo-institucionalista e intergubernamentalista.
- 4) Demostrar por qué el Mercosur en términos de negociación, trabaja hoy día desde una visión más comunitaria que cuando se formó, y por qué esta es la razón de que represente una fuerte oposición al ALCA.
- 5) Desde la construcción de las instituciones cuál es la orientación del esquema ALCA o Mercosur en relación a la estrategia de desarrollo para la región latinoamericana.

7. Estructura de la investigación

La investigación se propone ofrecer un estudio a partir del cual puedan discutirse por una parte las visiones y relaciones de los esquemas ALCA y Mercosur, y por otra generar una discusión acerca del perfil institucional de los mismos esquemas. El orden que se propone parte de los elementos teóricos necesarios para poder comenzar la discusión, para después recuperar el marco en el que se desenvuelven ambas propuestas. La exposición que se ha seguido para analizar los dos esquemas en cuestión parte de las estructuras de los acuerdos, para derivar en el análisis de su progreso o estancamiento. Sin embargo, nunca está demás advertir nuevamente que dado que se trata de dos esquemas que en su funcionamiento difieren (ALCA todavía no es una realidad, pero si lo es Mercosur), no se pueden abordar del mismo modo. En el caso de Mercosur habría que ser más comprensivo en cuanto que se trata de un proceso con más de 10 años y con una profundidad que difiere diametralmente de la de ALCA que todavía no termina de ser negociado. Así pues, la secuencia de la investigación es la siguiente:

Capítulo 1: Aborda los elementos históricos y teóricos que hemos considerados más relevantes para el estudio de la integración regional. Se discuten los postulados teóricos que han estudiado el fenómeno con base en las propuestas maximizadoras de la economía clásica o, aquellas otras que buscan indagar acerca de los elementos no económicos más profundos de los procesos. Además, buscamos clarificar los conceptos más importantes que han de utilizarse a lo largo de la investigación. Finalmente, se propone un enfoque teórico como marco de referencia sobre el que ha de girar nuestra argumentación.

Capítulo 2: Presenta un panorama general del contexto en que han de inscribirse los dos acuerdos en estudio. Aunque son elementos preeliminarios, despunta cuál es la razón de ser de cada uno de los esquemas y bajo que concepciones apareció uno y otro. Elemento básico de este capítulo es el estudio del contexto económico que marcó a las naciones latinoamericanas para cambiar su ruta de crecimiento y desarrollo. Se hace un pequeño análisis del antecedente inmediato del ALCA que es el TLCAN, y como éste es la punta de lanza de la propuesta de liberalización hemisférica.

Capítulo 3: Examina el proceso de negociación del ALCA en relación a dos elementos: los problemas políticos de la región (cambios de regímenes de derecha a izquierda) y el rescate de anteriores esquemas a punto de fenecer. Se plantea, con base en el capítulo anterior, cuál es el modelo institucional que se propone para el ALCA y cuál sería su alcance, así como la base organizacional sobre la que se asentaría. Finalmente, se argumenta por qué el ALCA es un esquema meramente operativo que no busca profundizar las relaciones entre sus socios y por qué su agenda se limita a los temas comerciales y de inversión, que son los que preocupan a uno solo de los miembros, pero que no necesariamente recuperan las necesidades de la región.

Capítulo 4: Aborda al Mercosur desde sus inicios y analiza cuidadosamente su evolución desde un esquema maximizador hacía un acuerdo que fue recuperado para darle un carácter

comunitario. La evolución de sus instituciones ponen en evidencia el modo en que Mercosur se ha ido auto-definiendo en función de las carencias de sus miembros, pero principalmente es una muestra sobre cómo las alianzas de integración regional son el producto de los acuerdos al interior de los países por parte de las élites y otras agrupaciones, que luchan porque sus intereses sean privilegiados. Nos muestra además el modo en qué las instituciones se redefinen una vez que los miembros interiorizan el esquema y cómo éste se extiende a otras áreas más allá del ámbito económico.

Capítulo 1: Elementos teóricos para el estudio de la integración regional

Introducción

Cuando intentamos acercarnos al estudio de un proceso de integración estamos obligados a recuperar la historia de ese proceso, su conformación. Así pues, para conocer la visión que de la integración tienen los esquemas de ALCA y Mercosur debemos ubicarlos en la etapa previa a su aparición. Los primeros esfuerzos por integrar a la región latinoamericana se dieron en medio del esquema bipolar. Sin embargo el estudio de este fenómeno se focalizó en la experiencia europea. Los esfuerzos teóricos se centraron no tanto en el proceso interno sino en el cómo las naciones se estaban agregando y cooperando. Fue con el fin del esquema bipolar y la emergencia de nuevas formas regionales de cooperación, cuando las “regiones” por sí mismas fueron objeto de estudio. Muchos fenómenos de integración aparecieron como respuesta a la nueva dinámica de las Relaciones Internacionales en el periodo bipolar y su consecuente herencia. No obstante, los diferentes procesos rebasaron a las teorías explicativas. Es claro que, con la recodificación del sistema internacional y de sus estructuras, se habían modificado las relaciones políticas, económicas y sociales.

Podemos decir que para el caso de América Latina la integración regional se remonta a la época colonial, cuando la región constituía una suerte de unidad político-social del imperio español. A partir de su independencia los esfuerzos por lograr acuerdos internos de cooperación económica y política se han dado la mayor parte de las veces, en función de las agresiones exteriores, de las enemistades internas o de la conveniencia de terceros por unificar la región. Es así que, en la región encontramos por lo menos tres iniciativas a partir de las cuales se han dado los acuerdos de integración: la latinoamericana, la panamericana y la hispanoamericana. En el siglo XX hallamos que desde mediados de los sesenta comienzan a darse lo que se conoce como acuerdos de “primera” generación que se sitúan en el proceso de industrialización de América Latina; se trata una serie de

procesos simultáneos a la dinámica integracionista europea pero distintos en sus concepciones sobre las razones, objetivos y mecanismos que sustentaban el proceso.

El cambio de rumbo de la dinámica internacional con el fin de la Guerra Fría, llevó a América Latina a adoptar nuevas estrategias para “re-insertarse” en la nueva economía mundial. Sin embargo, los ajustes para llevar ese objetivo a cabo no proveyeron de un debate regional o doméstico, sino del exterior. Las agendas de los estados se redefinieron en términos de crecimiento económico; la idea misma de desarrollo fue determinada en función a los ajustes estructurales que las economías domésticas debían aplicar. La noción de integración también cambió radicalmente. Se planteó la posibilidad de acercarse comercialmente a naciones desarrolladas aunque ello significase sacrificar las necesidades de la región.

Dado el gran número de acuerdos regionales que comenzaron a darse en el área latinoamericana, se hizo necesario comenzar a estudiarlos a partir de la redefinición de los espacios económicos en relación a la apertura comercial y la economía mundial. La recuperación de la teorización que de la experiencia europea se hizo, fue vital para comenzar a estudiar qué es lo que estaba aconteciendo en la región latinoamericana. La integración regional se volvió por sí mismo un objeto de estudio, pero los distintos esquemas de cooperación regional parecían tener su propia lógica de funcionamiento.

Un grupo de enfoques teóricos han dado razón de lo que acontece en la región desde los postulados de la economía clásica, mientras que un segundo grupo lo hace desde los aspectos profundos que subyacen a los procesos. Por ello es menester, también acercarse a los elementos conceptuales que han de usarse en esta investigación, porque con base en ellos es como podemos comprender los marcos explicativos sobre los que se montan las visiones de los esquemas ALCA y Mercosur.

1.1 Panorama histórico del regionalismo

Si bien podemos identificar a los “regionalismos” como característicos del orden internacional de la Posguerra Fría, no podemos olvidar que éstos comenzaron a darse en el sistema heredado por la 2ª Guerra Mundial, cuyo punto de desarrollo más alto se dio en la década de los sesenta. El peso que han adquirido este tipo de formaciones se ha vuelto decisivo en las Relaciones Internacionales, particularmente desde la década de los ochenta, del siglo pasado. Sin embargo, atendiendo al orden internacional en el que vivimos hoy día, estamos en presencia de un fenómeno regionalizador con características muy particulares, que difiere del denominado “viejo regionalismo” que se basó en un esquema de agrupaciones estatales en el contexto bipolar. Es así que, el nuevo regionalismo es un fenómeno en constante crecimiento y expansión en dimensiones globales, pero además dado el carácter tan dinámico del mismo, la perspectiva desde la que se fundan los regionalismos contemporáneos tiene en cada caso una lógica propia, tal es el caso de los procesos de regionalización en Europa *vis à vis* América. Asimismo, los patrones bajo los que se generan tales procesos o acercamientos integracionistas, se dan bajo estructuras e instituciones diferentes: UE, Mercosur, Foro de Cooperación para el Asia Pacífico (APEC), etc.¹ Por lo tanto, nuestras preocupaciones se tienen que dirigir en este primer momento a aclarar el inicio de los procesos de regionalización, primero en un nivel general y posteriormente en un nivel local o del área de estudio específica. El primer nivel sólo nos puede dar un referente acerca del contexto, de los esfuerzos y del porqué de algunas interpretaciones sobre este fenómeno, mientras que el segundo nos guiará de una manera más precisa acerca de lo específico del nacimiento de un esquema regional, tanto históricamente como por los motivos que los generaron; ambas situaciones comparten la misma explicación.

¹ Lo que resulta interesante a este nivel es la apreciación sobre el origen y particularmente el significado de estos procesos dentro de la propia estructura regional, por ejemplo: ¿Qué impide que Mercosur se consolide? ¿Qué tipo de acuerdo regional puede traer consigo el ALCA? ¿Es deseable un esquema integracionista tipo europeo en áreas geográficas en desarrollo o con asimetrías económicas tan marcadas? ¿Es posible un esquema regional sólido si uno de los miembros se presenta ante la comunidad internacional como una gran potencia? ¿Es posible que se dé un caso de regionalización “éxito”, que guíe el resto de los procesos? O ¿Hemos agotado los estudios regionales como para señalar cuál es la particularidad que define estos procesos, y en ese sentido la teoría, qué lugar ocupa?

El viejo regionalismo. La organización internacional que conocemos actualmente tiene en el componente regionalista un elemento crucial para entender los procesos tanto económicos como políticos y sociales, e incluso de alianzas militares de la Posguerra Fría. Ha sido el esquema europeo el que más ha marcado tanto los estudios empíricos de los procesos de regionalización como algunas de las más importantes teorías al respecto. Muestra de ello es que, hasta la 2ª Guerra Mundial el vocablo “regionalismo” no era parte sustancial del léxico de los estudiosos de las Relaciones Internacionales ². No fue sino bajo el contexto de la Guerra Fría cuando la idea de “región” como unidad política y particularmente de análisis, llegó a ser importante y empezó a cobrar una trascendencia para el estudio de las Relaciones Internacionales y por tanto para la teoría. Los esfuerzos de cooperación fuera de los esquemas bipolares comenzaron a darse como respuesta a la falta de atención de las necesidades intrínsecas de regiones con características propias (Europa occidental, América Latina, Sudeste asiático), casi todas de corte económico-comercial.

En la teoría, la falta de consideración de este fenómeno se vio claramente, por una parte, en los estudios idealistas que propugnaban por consolidar los organismos internacionales como columnas del cuerpo del mundo³, mientras que para el realismo las organizaciones, fueran de vocación universal o regional, eran irrelevantes dado que pusieron mayor énfasis en los modelos de políticas de poder. Es cierto que había esquemas de cooperación regional pero casi todos se daban bajo la categoría de acuerdos de seguridad y defensa militar; pero aquellos generados, no desde la verticalidad del hegemon, fueron acuerdos con miras a facilitar el comercio y asegurar una producción de modo tal que permitiera el bienestar de las poblaciones de los Estados miembros.

² Louise Fawcett, “Regionalism in historical perspective” en Regionalism in World Politics (Louise Fawcett y Andrew Hurrell ed.), Oxford University Press, 1995, p.12.

³ *Ibíd.*

No fue sino hasta que se hizo evidente el grado de integración y de cooperación al que había llegado Europa oeste, cuando se hizo ya inevitable el estudio de los procesos de regionalización. En este punto como señala Louise Fawcett, las nociones que introdujeron los neofuncionalistas para explicar lo que sucedía en Europa, incluso bajo el teatro bipolar, creó algunas de las bases para los estudios de la integración y regionalización. Pero fue aproximadamente en la década de los sesenta cuando los científicos sociales vieron que tales procesos no eran exclusivos de Europa Oeste y que ella en sí no era el único caso en el mundo, sino que se estaban dando acuerdos de cooperación en distintas regiones y con intereses distintos a los militares o económicos, aunque estos últimos seguían siendo los principales. Para 1975 la Teoría sobre Integración basada en la experiencia, además de ser obsoleta, no contemplaba otros casos de regionalización en el mundo ⁴. Para este periodo una gran parte de los estudiosos de los procesos de regionalización se lanzaron a explicar este fenómeno bajo premisas económicas basadas en la transnacionalización del capital y la interdependencia, y la manera en que tal situación estaba cambiando el paradigma estado-céntrico, de ahí que el trabajo se hubiese concentrado en el rol de los regímenes internacionales⁵.

Todavía entre la década de los sesenta y los setenta hubo elementos que resaltaron todavía más la falta de teorización sobre los procesos de regionalización. Éste fue el esfuerzo de cooperación entre los llamados países del Tercer Mundo, quienes bajo sus manifestaciones de no-alineación o de esquemas de resistencia regional (como la Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP), brindaron un motivo más de sospecha de que este fenómeno no sólo estaba en franco crecimiento y expansión, sino que además de alguna manera respondían a la falta de visión del bipolarismo sobre las preocupaciones más particulares de las regiones, e incluso algunos de estos fueron creados como una tercera voz en franca rebeldía y confrontación con los esquemas de

⁴ *Ibíd.*, p.14.

⁵ La literatura de Joseph Nye y Robert Keohane al respecto ilustra este tipo de trabajos: *Transnational Relations and World Politics* de 1972 y *Power and Interdependence: World Politics in Transition* de 1977, entre otros.

cooperación tanto militar como comercial (como la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD).

De todo lo anterior, podemos concluir que los esfuerzos de comprensión de la realidad bajo el bipolarismo de la Guerra Fría fueron limitados en su intento por explicar el dinamismo al que estaban acercándose las relaciones internacionales y menos las enormes tensiones que se generaban día con día. Pero además faltó el carácter explicativo de cómo es que regiones como Europa Occidental y Asia Pacífico, estaban creciendo económicamente de manera acelerada y se estaban consolidando como grandes competidores comerciales de Estados Unidos no sólo en el mundo sino al interior de estas regiones, y aún menos pudieron explicar la solidez o confrontación de estos esquemas al grado de comenzar a perfilarse como fuerzas efectivas frente a las dos hegemonías.

El nuevo regionalismo: Ahora bien, si aceptamos el argumento de que el nuevo regionalismo guarda características propias que lo diferencian del anterior, a lo que habrá que atender son a los factores comunes que se hayan detrás de esta ola de nuevo regionalismo⁶. El orden heredado de la Posguerra Fría recodificó el mundo política y económicamente, de modo que los lazos entre los miembros de la comunidad internacional fueron trastocados: 1) aparecieron nuevas actitudes hacia la cooperación internacional⁷ y descentralización del sistema internacional⁸; 2) hubo cambios

⁶ Fawcett, "Regionalism in historical perspective", Op. Cit., p.17-30.

⁷ La posibilidad de cooperar ahora se da no sólo en función de la integración de los estados miembros o en función de intereses particulares o relativos a una zona geográfica específica sino además, dada la naturaleza de los miembros, tal cooperación es de tipo horizontal. La cooperación es entendida en términos de asociación provechosa en distintas áreas no sólo de seguridad o de defensa, y de foros particulares donde los miembros pueden encarar de manera conjunta problemas comunes o bien participar en la toma de decisiones sobre sus intereses.

⁸ Los regionalismos pueden considerarse como parte del esquema multilateral donde no impera abierta y únicamente una potencia, y que además muestran el grado de interdependencia de los estados, sobre todo con vistas a la creciente evidencia de las diferencias entre países desarrollados y no desarrollados, entre la libre apertura de mercados y la marginalización de los mismos.

económicos⁹; 3) finalizó una fase de los esquemas de solidaridad del Tercer Mundo en el contexto de la bipolaridad¹⁰ y, 4) se dio una oleada de procesos de democratización¹¹.

Pese a que estos puntos son considerados como bases del nuevo regionalismo, incluso hoy día es difícil explicar la permanencia del conflicto y la dependencia de los países en desarrollo de los desarrollados¹². Es decir que, el entendido de una nueva comprensión de la “cooperación” si bien varió, no ha dado muestras de ser un proceso más homogéneo y beneficioso para todos los interesados; no obstante el nuevo regionalismo tampoco puede explicar o acabar de explicar la sobrevivencia y re-aparición de esquemas regionales entre los países menos desarrollados o de coaliciones que confrontan a miembros con asimetrías económicas con sus socios (G-11).

1.2 El estudio de las instituciones en los esquemas de integración

En Relaciones Internacionales con frecuencia se tiende a estudiar las “instituciones” que circunscriben un fenómeno internacional en términos de “organizaciones”; cuando se hace, generalmente, se obvia las posturas teóricas y metodológicas propiamente “institucionalistas”. No obstante que hay autores como Moravcsik que han tratado de tender puentes entre las teorías de las Relaciones Internacionales y aquellas de las teorías económicas, como lo es el “institucionalismo

⁹ Con el final de la Guerra Fría se hizo más claro que la dinámica del capitalismo había cambiado considerablemente, en ese sentido los esquemas de integración y cooperación regionales han jugado un papel fundamental para explicar tanto las transnacionalización del capital, como la producción mundial. Pero también se explica cómo algunos esquemas regionales como la Unión Europea y Japón con sus socios son vitales para explicar la dinámica de la globalización, y por último los estudios en regionalismo también han puesto énfasis en los procesos de liberalización del comercio dentro de regiones geográficas y del choque de tales bloques en términos de guerras comerciales.

¹⁰ De alguna manera los procesos de regionalización han puesto en evidencia una forma de crecimiento importante para los países menos desarrollados, una coalición cooperativa bajo esquemas liderados por una gran potencia (Estados Unidos y Japón). Este tipo de coaliciones regionales se oponen a aquellas Norte vs. Sur, donde se hacían mucho más evidentes las diferencias en materia de desarrollo en ambos hemisferios. Aunque hoy día todavía es notable estas diferencias (TLCAN), lo lógica indica que se han creado una serie de coaliciones regionales donde comparten arreglos países desarrollados y menos desarrollados.

¹¹ El fin de la Guerra Fría trajo consigo el cambio de formas de gobierno y en consecuencia de formas de producción y de asimilación de tal producción. Hoy día los bloques están siendo cada vez más interpelados por la premisa democrática como un requisito para consolidar un bloque regional, sin embargo, no en todos los casos los miembros de tales agrupaciones pueden garantizar el éxito de los procesos de democratización entendidos como liberalización, y viceversa, no todo esfuerzo de liberalización trae consigo procesos más democráticos.

¹² Fawcett, Op. Cit., p.31.

económico”, en nuestra disciplina aún somos reacios a comprender el papel tan importante que el fenómeno institucional representa en la sociedad internacional.

“El ‘institucionalismo gubernamental’ es un intento de fusionar algunas ideas de la teoría neofuncionalista (despojándola, sin embargo, de su componente teleológico) y las críticas intergubernamentalistas (realistas) de Hoffman a las teorías clásicas de integración europea. El sistema político comunitario se concibe como un régimen internacional (Moravcsik) o como una red (Kehone y Hoffman) basada en la convergencia de intereses de sus miembros [...]”¹³.

Además de ello, se suele suponer que todo estudio de las instituciones se corresponde con una visión de la economía clásica en relación con la acción política inmediata de una serie de actores sobre un ámbito específico. Sin embargo, existe una diferencia sustancial entre estudiar las instituciones y ampararse al enfoque del institucionalismo económico. Esta investigación no está planteada en términos de presentar un enfoque por demás casi inexistente en los estudios de las Relaciones Internacionales, sino más bien revalorar el papel de los fenómenos institucionales para nuestra disciplina. Para lograr este propósito debemos considerar primer premisa que permeará nuestro trabajo: “las instituciones son históricas”, no necesariamente porque evolucionen de un estado a otro, sino porque responden a contextos socio-históricos específicos en relación a situaciones económicas, políticas y sociales concretas.

Si bien podría parecer, por lo tanto, que las instituciones juegan un papel fundamental ¿por qué las Relaciones Internacionales no han hecho uso de su estudio? Podría sostenerse que un primer elemento sería que las “instituciones” no son propiamente el objeto de estudio, pero además y fundamentalmente, porque las Relaciones Internacionales como disciplina social no tiene bien definido qué es una institución. La mayor parte de las veces confundimos “institución” con “organización”, y no es que el resto de las disciplinas sociales lo tengan claro, pero en el caso de las Relaciones Internacionales, es muy vaga la idea.

¹³ Mónica Salomón, La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia y aproximaciones, Universidad Autónoma de Barcelona, Revista electrónica de la licenciatura de Relaciones Internacionales: www.reei.org, p.19.

Cuando nos proponemos presentar un estudio acerca de las instituciones que se dan o proyectan en los acuerdos de integración, seguramente las primeras impresiones se dirigen a las entidades que se crean para administrar este tipo de acuerdos. Esto en realidad es una limitante porque las instituciones van más allá de esas entidades intergubernamentales entre dos o más países. No es fácil definir qué es una “institución”. El propio “institucionalismo económico” presenta muchos matices. A reserva de que más adelante discutimos y definimos lo que entenderemos por una institución para fines de esta investigación, podemos acercarnos a su comprensión.

José Ayala presenta como definiciones convencionales de instituciones: organizaciones con fines pre-establecidos, las construcciones donde se busca alcanzar tales fines, modelos de comportamiento, leyes o costumbres establecidas, entre otras¹⁴. Otros autores las identifican con restricciones (Boudon) que potencializan la capacidad de trabajo colectivo en beneficio de los participantes (Elster), o que las instituciones “ayudan a reconciliar la racionalidad individual (egoísta y maximizadora) y la racionalidad social presente en las acciones colectivas”¹⁵ (Bates).

Todavía North, cuya definición de instituciones, suele ser la más aceptada, las ve como: “las reglas del juego en una sociedad, más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”¹⁶.

¹⁴ José Ayala Espino, Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico; FCE, México, 1999, p.25.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 62.

¹⁶ D. North, “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico” FCE, México, 1993, p.13, citado por Ayala Espino, *op.citp.*, p.62.

Así pues se suele mantener la idea que las instituciones son una suerte de reglas, prescripciones así como estructuras de gobierno o arreglos sociales cuyo fin es “disminuir los costos de transacción”¹⁷.

Cuando señalamos ya desde el título de esta investigación que lo hemos de estudiar es la “proyección institucional” de los esquemas ALCA y Mercosur, queremos hacer notar que hemos de estudiar un fenómeno dentro de la integración que va más allá de las reglas que articulan y organizan ambos esquemas. Estamos hablando de todas las interacciones (sociales, políticas y obviamente económicas) que de manera histórica se reflejan en tales reglas, pero lo más importante es que son “reglas de cooperación” que en principio buscan beneficiar a los participantes.

Cuando hablamos de “proyección” es claro que nos referimos a que le ha de deparar a esas instituciones establecidas ya o por establecerse, pero también nos referimos al estudio de su origen, razones de su evolución y/o de estabilización, o finalmente de termino, porque finalmente:

“Las instituciones en un país asumen características peculiares, de acuerdo con los rasgos estructurales dominantes de una determinada economía y sociedad, y por supuesto es importante la influencia de los valores, tradiciones culturales y religiosas y, en general, de las convenciones existentes”¹⁸.

En un proceso de integración que implica la participación de por los menos dos estados, la complejidad por establecer estas reglas de cooperación en ciertos espacios de interacción, se vuelve más complicado. Porque además implica que estas reglas rebasen el ámbito intergubernamental y se sociales entre la población que es la que finalmente logra de facto la

¹⁷ Sin embargo, dado que esta investigación no es propiamente ni de economía ni de ciencia política, no es nuestra intención adentrarnos propiamente a esta última noción es que es tan importante en el estudio de las instituciones de “disminuir los costos de transacción”; dejemos como idea central sencillamente que una institución busca disminuir los costos que podría implicar a los participantes de no crear una institución.

¹⁸ Ayala Espino, Op.cit., p.63.

integración a través de distintos agentes (productores, comercializadores, consumidores, etc.). Lo propiamente “intergubernamental” de un proceso de integración se institucionaliza no con la firma de los tratados sino cuando éste se realiza socialmente, voluntaria o involuntariamente. Es decir, que la proyección institucional se refiere no al análisis de lo que los gobiernos deben o no firmar (o al estudio de lo que han firmado) sino al análisis histórico de los tratados en cuanto a su ruta para “inteorizar la integración”, o mejor aún, cuando se hace operativo el acuerdo o esquema.

Ahora bien, se ha señalado que no es lo mismo institución que organización. Pero desde nuestra posición, todas estas reglas de cooperación para ser efectuadas por la sociedad necesitan un espacio de “realización” o “aplicación”. Este espacio en los estudios de integración suele denominarse “secretariados”, “comités”, “organización”, “juntas”, etc. Lo que no quiere decir que igualemos institución y organización en esta investigación, más bien lo que queremos hacer notar es que no podemos separar la regla del espacio de realización como un todo que podemos apreciar como institución, aunque no debe ser confundido a manera de sinónimo pese a que las propias organizaciones o entidades encargadas de operativizar los esquemas de integración terminan creando sus propias reglas de trabajo.

“Muchos identifican las instituciones con las organizaciones públicas y privadas que administran y aplican políticas y programas de acuerdo con reglas establecidas. La teoría institucional distingue claramente las instituciones de las organizaciones; mientras las instituciones son un conjunto de reglas y normas, las organizaciones son las instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan y organizan en grupos para emprender acciones cooperativas y actuar como ‘actores colectivos’ en el mercado, por supuesto de acuerdo con las reglas contenidas en las instituciones existentes”¹⁹.

Lo que permea, como propuesta de trabajo, este trabajo es que la “perspectiva” institución emite “señales” en distintas frecuencias que nos dicen el cómo se está perfilando un esquema de

¹⁹ *Ibíd.*, p.64.

integración. Es este sentido, las instituciones en los acuerdos de integración, como reglas de cooperación pero principalmente de “coordinación” asentadas en ciertos espacios, son creadas deliberadamente por los gobiernos dentro del marco o contexto de los países y de la región en general, en relación a las necesidades de estos últimos que pueden ser leídas como “preferencias nacionales o regionales”; preferencias que no siempre concuerdan con las del otro pero que en última instancia es preferible intentar negociarlas para alcanzar el máximo beneficio²⁰ o no obtener nada:

“El término coordinación, en su sentido técnico, se refiere a un juego en el cual existe más de un punto de equilibrio que puede beneficiar a los actores, si ellos encuentran el modo de coordinar las estrategias en un punto de convergencia. Coordinación también representa los esfuerzos deliberados de los actores para armonizar sus acciones en contextos en los cuales coexisten los mecanismos de mercado y de la negociación política”²¹.

Finalmente, habría que señalar que las instituciones a las que nos hemos de referir son del tipo formal, derivadas de los acuerdos intergubernamentales; sin embargo, habría también que mencionar que cuando nos refiramos a la “interiorización” de las reglas de la integración (sea vía marcos jurídicos o programas de cooperación industrial o comercial regional), no nos referimos a la parte informal del esquema, sino más bien a ese ámbito donde el o los acuerdos logran operar de manera satisfactoria sin la necesidad de la supervisión estatal; en este sentido, los esquemas tendrían una suerte de vida propia, porque son los agentes “interesados” los principales sustentadores de éste.

Esto es a lo que nos referiremos cuando señalemos que un acuerdo de operacionaliza de facto cuando su institucionalización pasa de ser estatal o social: “Las instituciones sociales son las convenciones que se establecen en una determinada sociedad, y de creación espontáneamente

²⁰ Salomón, Op. cit., p.20.

²¹ Ayala Espino, Op. cit., p.65.

voluntariamente observadas por los individuos, es decir, no es necesario el poder público para forzar coercitivamente su cumplimiento”²².

1.3 Los procesos de integración en el continente americano

Podemos situar claramente los procesos de integración, con base en la regionalización en América, a partir de las guerras de independencia de los países latinoamericanos. En tales eventos el nombre de Simón Bolívar resuena como uno de los primeros ideólogos sobre una América Latina unificada y así “hacer frente a los desafíos que les planeaban las grandes potencias de la época y también con el propósito de resolver las dificultades internas que surgían en los terrenos económico, político y social”²³; de alguna manera el primer antecedente de regionalización en esta área lo encontramos en la unidad productiva, política y social del colonialismo, al que le siguió el fervor independentista, pero también lamentablemente la confrontación y competencia intrarregional. Ante la falta de un consenso general y fuerte de integración, las naciones latinoamericanas tuvieron que vivir las agresiones de las expansiones de las potencias europeas así como la que sufrió México por Estados Unidos, generándose a lo largo del siglo XIX y XX distintas situaciones que minaron las aspiraciones de integración. A la luz de estos eventos, se pueden ubicar tres grandes proyectos de integración en el continente americano: 1) El latinoamericano: retoma los postulados de Bolívar, en el entendido de que “los países del área sin concurrencia de Estados Unidos (ni Canadá ni potencia extranjera alguna) unieran sus esfuerzos para contar con mayores márgenes de maniobra en un mundo hostil y desafiante”²⁴; 2) El panamericanismo, fomentado por Estados Unidos a fin de ‘supervisar’ y dirigir la integración del continente de manera vertical con esta nación a la cabeza; y 3) El Hispanoamericano, promovido por España y Portugal, a fin de recuperar la influencia sobre los territorios que fueron alguna vez dominados por ambos

²² *Ibíd.*, p.67.

²³ Cristina Rosas, *México ante los procesos de regionalización económica en el mundo*, México, UNAM/IIE, 1996, p.83.

²⁴ *Ibíd.*, p. 84-85.

imperios durante cuatro siglos²⁵. Es claro por lo tanto que de los tres proyectos el hispanoamericano es el menos consolidado en tanto que el panamericano ha tendido a prevalecer y a aumentar su capacidad de convocatoria, y en medio de esta situación, el latinoamericano se encuentra en un *impasse* y en una etapa de reconfiguración a la luz de los recientes eventos y esquemas de cooperación regional para una integración a favor del proyecto panamericano. De ahí que nuestro interés se centre, para su estudio, sólo en estos dos proyectos.

1.3.1 El caso de América Latina

Los procesos de integración económica regional en América Latina se suelen dividir en dos momentos: los de primera y segunda generación. En el primero, se presentaron cuatro grandes iniciativas de integración con base en los regionalismos: 1) Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC) en 1960, que a la vuelta de unos años se convirtió en ALADI; 2) el Mercado Común Centroamericano (MCCA) de 1960; 3) el acuerdo para el Caribe de 1965, Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), que luego devino en la Comunidad del Caribe (CARICOM) y, 4) el Pacto Andino de 1969. En esta primera fase estos acuerdos se circunscriben al contexto de la Guerra Fría y por tanto son propuestas simultáneas, pero no por ello exitosas, a los fenómenos integracionistas europeos como la Comunidad Económica Europea de 1957 y la Asociación Europea de Libre Comercio de 1960. La mayor parte de estos acuerdos tienen como fondo la industrialización de los países latinoamericanos como resultado de las políticas de “sustitución de importaciones” y hacia “los sesenta [encontraron] que la integración regional podría ser el mecanismo para lograr un mejor acceso a los mercados mundiales”²⁶. Pero para la década de los

²⁵ Dentro de estos tres proyectos, encontramos subdivisiones, que se corresponden a las instancias de integración y cooperación. En el caso del proyecto latinoamericano las grandes propuestas se cifran en dos acuerdos históricos que se sucedieron: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), ambas figuran al amparo creativo de la Comisión para América Latina (CEPAL). En cuanto a los subesquemas, con base en los sub-regionalismos, encontramos el Pacto Andino haciendo alusión a que comparten relación geográfica con la cordillera de los Andes, Mercosur en relación a los países del Cono Sur, y algunos semi regionales como el G-3 (México, Venezuela y Colombia), etc. Entre las instituciones panamericanas (casi todas por iniciativa de Estados Unidos): la Organización de Estados Americanos (OEA), la Alianza para el Progreso (ALPRO), el TLCAN y el más reciente, el ALCA. Y finalmente en lo referente al proyecto hispanoamericano resalta principalmente la Cumbre Iberoamericana (desde 1991), aunque no deben menospreciarse los acuerdos comerciales logrados con la Unión Europea gracias a la intervención de España.

²⁶ *Ibíd.*, p.86.

setenta y principalmente de los ochenta los países más desarrollados de la región se encontraron con fuertes reveses en la economía internacional, lo cual se tradujo como fuertes crisis al interior de estos, razón por la cual comenzó un proceso de búsqueda de alternativas unilaterales, adhesión a organismos comerciales multilaterales y la liberalización comercial.

Los fracasos de este primer grupo generacional se deben a que:

“Más allá de los sistemas políticos autoritarios y a menudo inestables y de las profundas desigualdades sociales y étnicas que alimentaron nacionalismos y clientelismos, la principal falla [radicó] en que la integración se consideraba únicamente como un simple instrumento para redinamizar el proceso de industrialización por sustitución de importaciones [...] La integración no pretendía la construcción de un orden económico regional sino favorecer una industrialización que enfrentaba cada vez más obstáculos [domésticos e internacionales]”²⁷.

Justo en este punto aparecieron los acuerdos de segunda generación. Además del espacio histórico, como el gran elemento que distingue a los acuerdos de primera de los de segunda generación, son las necesidades las que los impulsan. Dentro de éstos los más sonados son el TLCAN (en tanto que uno de sus miembros además de ser un país subdesarrollado, es un país miembro de la comunidad latinoamericana), el Mercosur, y el G-3, además de existir algunos casos de cooperación intra-esquemas regionales como Mercosur con el CAN, y acuerdos complementarios como México-Chile o de libre comercio como México con el MCCA. Lo que subyace a estos acuerdos es un creciente interés por fortalecer las economías domésticas vía acuerdos intrarregionales de liberalización comercial; es decir, las reformas de liberalización, desregulación, privatización y reducción del papel del Estado y una economía más abierta, habrían de traer consigo el desarrollo económico y social²⁸.

²⁷ Héctor Guillén Romo; “De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina” en Comercio Exterior, México, Bancomex, mayo, 2001, p.364.

²⁸ Osvaldo Sunkel, “Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida” en Revista de la CEPAL, No. Extraordinario, octubre, 1998, p.238.

Los gobiernos latinoamericanos acompañaron las políticas de ajuste con las de apertura porque se creía que el esquema de sustitución de importaciones ya se había agotado como estrategia de desarrollo; la inestabilidad por la que habían atravesado demostraba que éste era un estado que debía superarse. Así fue como la idea de “desarrollo” se orientó hacia el establecimiento de programas de apertura para forzar a elevar los niveles de competitividad de la industria doméstica. “Un proceso de apertura generalizada de la economía especializaría a los países en función de sus ventajas comparativas y derivaría del esquema de libre comercio las ganancias de productividad consiguientes. Al mismo tiempo eliminaría los sesgos antiexportadores ocasionados por las altas tarifas arancelarias”²⁹. En este sentido los procesos de integración habrían de redefinirse en función no de lo que propiamente sucedía en el interior de los países sino en función de las estrategias de inserción a la economía mundializada. Al paso del tiempo, se hicieron evidentes las contradicciones del abandono estatal de ciertas áreas políticas y en especial sociales, en relación a la estrategia de inserción. Hasta cierto punto podría decirse que la integración latinoamericana estaba entrando a una fase de condicionamiento externo aceptado.

Con respecto al Caribe, las circunstancias y condiciones para un proceso de integración regional son netamente distintas a las existentes en Centroamérica y el resto de Latinoamérica. A ello contribuye en gran parte la geografía de la zona: insularidad de los países, reducido tamaño de los mismos, escasez de tierra propias para la agricultura y el tamaño de las poblaciones. La cooperación e integración regional adquiere aquí un carácter casi obligatorio. Luego de la iniciativa de establecer una zona de libre comercio (Asociación de Libre Comercio del Caribe, CARIFTA, 1968), que supo obtener resultados alentadores respecto al nivel de comercio intraregional alcanzado, doce países insulares firmaron el Tratado fundador de la Caribbean Community and Common Market (CARICOM, 1973), que continuó el propósito de reducción arancelaria en aras de establecer el mercado común. La recesión regional sufrida, no obstante, condujo a un deterioro del

²⁹ Aída Lerman Alperstein, Ideas y proyectos de la integración latinoamericana, UAM-Xochimilco, México, 1996, p.70.

sector externo, al endeudamiento a corto plazo, y al establecimiento de restricciones al comercio intraregional por parte de dos de los países más desarrollados de la Comunidad, Jamaica y Guyana. La creación del *Caribbean Development Bank*, sin embargo, favoreció una exitosa cooperación monetaria y financiera entre los países miembros.

Para el resto de América Latina, lo extenso de la crisis llevó consigo una paralización de acuerdos o compromisos regionales con los que dar soporte mutuo a los efectos de las dificultades económicas. En otras palabras, toda inserción debía pensarse en solitario para cada estado latinoamericano, una estrategia de inserción conjunta, recordando lo sucedido en el pasado, sencillamente era impensable; si se llegaron a dar, eran para eliminar una posible competencia, una suerte de reaseguro.

“Hacia mediados de los años ochenta los acuerdos de comercio intrarregional no desempeñaban un papel relevante en la búsqueda de una mejor inserción internacional. Algunos incluso sostiene que tenían el efecto opuesto, en primer lugar debido a la arraigada percepción de que propendían a la industrialización sustitutiva de importaciones, pero no a un esfuerzo exportador, y en algunos casos se legó a pensar que impedían el logro de una mayor competitividad internacional de los sectores con mayor potencial exportador de cada país [...]. A juicio de numerosos gobiernos lo que correspondía entonces, era concentrarse en el acceso a los mercados de gran tamaño y dinamismo”³⁰

En este escenario, los condicionamientos externos se hicieron presentes inaugurándose una nueva era de esquemas de integración regional a partir del modelo del “regionalismo abierto” asiático, recuperado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y propuesto como nueva estrategia de inserción económica. Los procesos de integración de finales de los ochenta y durante los noventa, coincidieron plenamente con las políticas neoliberales, que se manifestaron en el fenómeno de la mundialización, pero de ningún modo respondieron al desarrollo interno de los países latinoamericanos, sólo a los indicadores macroeconómicos

³⁰ CEPAL, El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, Chile, 1994, pp.33-34.

1.3.2 La integración desde los Estados Unidos

La intervención de los Estados Unidos en los procesos de integración latinoamericanos ha sido constante. Específicamente después de la 2ª Guerra Mundial se hizo presente a través de las desconfianza que mostró en la creación de la CEPAL que le parecía podría rivalizar en las funciones de la OEA, que había sido creada con el fin de regular las actividades de “cooperación” interamericanas³¹. De alguna manera este incidente proyectó el modo ingerencista y la tensión que habrían de rodear las propuestas de cooperación interamericanas.

En este sentido, las diferencias acerca de cómo debían conducirse los procesos de integración incomodaron en más de una ocasión a los políticos estadounidenses. Además, los incentivos y las necesidades de la región diferían terriblemente de aquellas propuestas por Estados Unidos. Para empezar, desde la visión estadounidense no existía como tal una idea de integración panamericana con vistas a la satisfacción de las exigencias de desarrollo o planificación del crecimiento económico. El carácter de la relación centro-periferia que había anunciado la CEPAL, también se hizo patente en las proposiciones de integración: Estados Unidos tenía la idea de vigorizar los vínculos con el sur en relación al fortalecimiento de su economía así como el refuerzo de la región, tanto por seguridad militar como por la de contar con los recursos y mercados necesarios para sí. Para la década de los cincuenta, si bien por una parte para los políticos estadounidenses era vital mantener la región “libre” de la influencia comunista, por otra parte los intentos por acercarse con la región siempre encontraron dificultades; incluso los apoyos financieros para Latinoamérica no rindieron frutos en comparación a los que generó el Plan Marshall.

Mientras las propuestas estadounidenses se reducían al plano comercial, los países latinoamericanos demandaban una redefinición para empezar, de los flujos comerciales. Inclusive las propuestas del norte coincidían en la creación de acuerdos subregionales, pero creados a partir

³¹ Lerman, Aida, “Ideas y proyectos de la integración latinoamericana”, Op. cit., p.53.

de los principios del Acuerdo General de Tarifas y de Comercio (GATT), en especial del artículo 24 (creación de zonas de libre comercio):

“Se consideraba que esta medida era de importancia no sólo porque los reglamentos del GATT concordaban con los puntos de vista que EUA sustentaba sino también porque era necesario conciliar este tipo de arreglos con el Acuerdo General, a fin de preservar la efectividad del mismo, y evitar que este mecanismo se viniera abajo por la proliferación de sistemas preferenciales regionales”³².

La propuesta de Estados Unidos se centraba en el libre comercio en materias primas. El Tratado de Montevideo reflejaba no sólo las aspiraciones estadounidenses sino su visión de la integración: el país del norte se reservaba el derecho de apoyar o no el comercio con los mercados latinoamericanos que cumplieran con los requisitos de liberalización bajo los términos del GATT. A los gobiernos de la región no le satisfacía los planes de Estados Unidos, mientras que éste observaba con reticencia los procesos subregionales de integración³³.

Para contrarrestar las propuestas de la CEPAL, el gobierno estadounidense puso en práctica la integración a partir de los principios del libre mercado comenzando por El Salvador y Honduras:

“El Plan de Esquipulas formado en 1959 fue finalmente una combinación de algunas ideas generadas por la CEPAL y de los funcionarios salvadoreños y hondureños con representantes del Departamento de Estado de EUA. Se apartaba de las ideas cepalinas al no hacer mención al sistema establecido por el Régimen de Industrias de Integración y se lo compensó con el agregado sobre la creación de un fondo de integración y desarrollo, instrumento financiero para promover el desarrollo”³⁴.

³² *Ibid.*, pp.55-56. Habría que señalar que para ese momento en América Latina sólo pertenecían al GATT: Brasil, Cuba, Chile, Haití, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Argentina.

³³ Un ejemplo es el de la formación del MCCA, en 1958 Estados Unidos expresó sus dudas acerca de la influencia de la CEPAL en el proceso, por lo que ante el temor de represalias los países optaron por mantenerse bajo los lineamientos estadounidenses.

³⁴ Lerrman, Aída, “Ideas y proyectos de la integración latinoamericana”, *Op. cit.*, p.57.

Hasta cierto punto, como proyecto, eran interesantes los objetivos porque entre otros se proponía coordinar políticas arancelarias, macroeconómicas, de la legislación interna, incluyendo la libre circulación de bienes, personas y capitales. Este plan se hizo extensivo al resto de los países centroamericanos y aunque en un principio contó con la ayuda financiera del gobierno de los Estados Unidos, posteriormente éste dejó morir el proyecto, pero les sirvió de base a los centroamericanos para crear el MCCA.

Sin embargo, fuera de esta sub-región, la situación con América Latina era muy tensa, al grado de que para finales de la década de los cincuenta, Estados Unidos tuvo que reconsiderar sus criterios de asistencia al desarrollo para nuestra región. Al tiempo, tanto para Estados Unidos como para América Latina era una necesidad reconfigurar los esquemas de cooperación comercial en virtud del empuje que venía mostrando el Mercado Común Europeo, tendiendo como principal consecuencia en esos años, una creciente discriminación de las exportaciones latinoamericanas. Como si fuera poco, la Revolución cubana generó aún más desconfianzas en el modo en cómo los latinoamericanos manejaban la cuestión de la integración. El resultado de las evaluaciones estadounidenses fue la creación casi inmediata de “instituciones” de financiamiento al desarrollo, que buscaban evitar que el fantasma del “comunismo” siguiera apoderándose de la región. El Congreso estadounidense desconfiaba ya también de los programas de ayuda externa individuales, porque su éxito no era visible. De esta situación surgieron tres iniciativas importantes: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1959, el Programa de Desarrollo Económico de 1960 (creado en Bogotá) y probablemente el antecedente más claro del ALCA: la Alianza para el Progreso (ALPRO) de 1961.

Éste último fue materializado a través de un documento conocido como la Carta de Punta del Este, cuyos objetivos buscaban: “acelerar la integración de la América Latina con el mismo objetivo de vigorizar el desarrollo económico y social del continente, proceso ya comenzado con el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y de otros países por medio de la

Asociación Latinoamericana de Libre Comercio”³⁵. Este esquema se basaba no en la integración de los factores de la producción a nivel regional, misma situación que ya había sido detectada en los programas para Centroamérica, sino en el libre comercio de bienes a nivel bilateral, principalmente insumos no producción industrial latinoamericana. Si bien la “Alianza” no estaba prosperando del todo bien había gobiernos, como el argentino, que planteaban una y otra vez la necesidad de una integración de la región hacia la economía del norte. En este sentido para 1967, se llevó a cabo una segunda reunión en Punta del Este que buscaba no solamente fortalecer las relaciones comerciales con América Latina sino enmendarlas, dados los cuestionamientos que le acarrió al gobierno estadounidense su intervención en República Dominicana. Pero no siquiera estos intentos salvaron a la ALPRO porque a parte de no funcionar, el entorno mundial se radicalizaba cada vez más en contra de la cultura estadounidense (como las protestas civiles y gubernamentales por la Guerra de Vietnam).

Para este período Estados Unidos llegó a gastar hasta 500 mmd para desarrollo a la región latinoamericana, pero el proyecto de la Alianza perdió popularidad y vigencia en virtud de que no planteaba un desarrollo industrial simétrico y menos comercial. Las mismas diferencias y reservas que guardaban los países latinoamericanos menoscabaron los “posibles” frutos de un esquema hemisférico que, pese a la ayuda ofrecida, se planteaba en términos de desigualdad. Cuando aparecieron las respuestas “regionales” para la integración, las diferencias continuaron y empeoró paulatinamente la situación de los países por el desgaste en el que estaba entrando la economía estadounidenses.

La integración desde Estados Unidos fue “una necesidad obligada por las circunstancias — especialmente su pérdida de competitividad y de poder de negociación *vis-à-vis* otras regiones”³⁶. Por esta razón los acuerdos de libre comercio al interior del continente americano fueron

³⁵ Planteado en el Título Tercero: Integración Económica Latinoamericana (citado por Aida Lerman en “Ideas y proyectos...”, Op. cit., p.58).

³⁶ Rosas, “México ante los procesos de integración”, Op. cit., p.97.

concebidos como un fin en sí mismo, en tanto que una táctica para el corto y mediano plazo, no un medio para el desarrollo latinoamericano. Muestra de ello se rastrea en la década de los noventa desde la visión, concepción y establecimiento, primero del TLCAN y ahora del ALCA, en donde no se contemplan disposiciones encaminadas a una unión aduanera, o una coordinación de las políticas macroeconómicas que se patenten en los casos de crisis financieras de los miembros o asimetrías económicas, y mucho menos se plantea algún esquema de movilidad laboral, construcción de instituciones político-sociales, como lo plantea el Mercosur. Sin embargo, dado que el principal promotor (Estados Unidos) es una potencia económica, el proyecto tiene una forma muy asimétrica y vertical, al estilo del viejo regionalismo, pues en realidad no se está planteando en términos de igualdad, potencial o productividad, sino de beneficios dependiendo el tipo de función que ocupan los Estados al interior de otros sub-esquemas. Por ejemplo, los países del TLCAN de alguna manera ya están autocontenidos y tienen vínculos muy fuertes. En cambio, los países del Mercosur o del MCCA tienen considerables variaciones en su participación tanto al interior como al exterior de sus esquemas, razón por la cual las asimetrías productivo-comerciales son desde ahora evidentes, y suenan a problemas en el futuro, en tanto no se consoliden instituciones que respondan a estas necesidades.

1.3.3 La apertura económica y la integración regional en América Latina³⁷

A mediados de los años ochenta, tanto América Latina como Europa fueron testigos de cambios estructurales fundamentales a nivel mundial que repercutieron en los mecanismos, e inclusive en la elaboración de nuevas premisas, para la integración regional. Latinoamérica, por una parte, comenzó a salir paulatinamente de la así llamada “década perdida” de los años ochenta: dictaduras militares, recesión económica, alto endeudamiento externo, altas tasas de inflación, planes estructurales y de ajuste sin éxitos concretos, etc.

³⁷ Este punto no es propiamente una visión o una teoría acerca de la integración regional, pero sí constituye una idea central en las políticas latinoamericanas de hoy día con vistas a la integración.

La Europa unida, por otro lado, inició una reelaboración de las estructuras del proceso de integración: el Acta Única Europea de 1987 representa no sólo la primera reforma de los Tratados fundacionales suscritos en 1957, sino también la iniciativa concreta de profundización de la integración hacia el Mercado Común. Paralelamente se dio una nueva ronda de ampliación de las fronteras de la Comunidad (España, Portugal, Irlanda). A esta primera marcha iniciada dentro de Europa Occidental, se sumaron los sucesos de apertura de la Europa Oriental. Estos sucesos poseyeron una doble importancia: a nivel continental significaron para la Comunidad Europea una redefinición de su política exterior común y un desafío a su política de ampliación del número de miembros. A nivel mundial, la caída del muro trajo aparejada la transición hacia la intensificación de la integración de espacios económicos.

Respecto a la integración latinoamericana, el esquema de la ALALC fue reelaborado por medio de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), creada a través del Tratado de Montevideo de 1980. La ALADI introdujo elementos innovadores en el proceso de integración: el Tratado se entendió en ese momento como acuerdo-marco, que posibilitaría la negociación bilateral y subregional como mecanismo gradual de integración de todo el conjunto de países, ya que no se habían fijado plazos definitivos, ni se impusieron medidas determinadas para la realización de los objetivos. En este sentido, ALADI no renunció en sus inicios al modelo de sustitución de importaciones; no obstante, con el paso de la apertura mundial existente, perdió su espíritu inicial. Una reforma fundamental del viejo paradigma integrador latinoamericano, lo constituyó el “Protocolo Interpretativo del artículo 44” suscrito en 1994, por medio del cual se renuncia a la obligación de traspasar al resto de los miembros de la ALADI las concesiones comerciales hechas a terceros.

Esta iniciativa de apertura fue inmediatamente redirigida en el resto de los procesos de integración de América Latina y Caribe. El Pacto Andino implementó una amplia reforma institucional

y un redireccionamiento económico a partir del “Protocolo de Quito de 1987”³⁸. La situación crítica heredada de las décadas anteriores, sin embargo, aún no pudo ser sobrellevada por el CAN (desde 1996, Comunidad Andina): políticamente, Colombia decidió la ruptura de relaciones con el Perú desde 1992 (‘autogolpe’ del Presidente Fujimori); económicamente, Bolivia firmó un acuerdo de implementación de una zona de libre comercio con el Mercosur (1996), y Colombia crea en 1995 junto a Venezuela y México el “Grupo de los 3” (G-3), también como zona de libre comercio.

Como se mencionó, el MCCA logró reembarcarse en procesos de consolidación democrática, en la que tomaron parte iniciativas latinoamericanas (Grupo de Contadora, Grupo de los Cuatro y de ambos, finalmente el Grupo de los Ocho) e iniciativas europeas (Proceso de San José). En el año 1993 se amplió el proceso de integración con la creación del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), con el objetivo de alcanzar una Unión Económica, y de profundizar la integración política (Parlamento Centroamericano).

El Caribe, por su parte, extendió sus fronteras a partir de la creación de la *Association of Caribbean States* (ACS) en 1994. Ello implicó una reforma de la concepción de la integración caribeña: El fin del conflicto Este-Oeste representó la pérdida de las preferencias obtenidas por la *Caribbean Basin Initiative* (1984) implementada por el gobierno de Reagan para mantener la hegemonía de Estados Unidos sobre la delicada zona geoestratégica del Caribe. A ello se sumó el ingreso de Estados Unidos en la zona de libre comercio TLCAN. La ACS conformó en este contexto un marco de cooperación amplio, que abarcó a todos los Estados situados en el Mar Caribe (Centroamérica, islas hispanoparlantes, colonias francesas, holandesas e inglesas).

En resumen, tres factores contribuyeron principalmente al cambio de paradigma integrador en América Latina y el Caribe: en primer lugar, el cambio de las relaciones económicas

³⁸ El Pacto dispuso inclusive de un Fondo Andino de Reservas, y de la Corporación Andina de Fomento (CAF), como banco de desarrollo para el proceso de integración. Asimismo la creación del Tribunal de Justicia Andino (inicio de funciones: 19 de agosto de 1983) dio luz a la existencia del Derecho Comunitario Andino, comparable al *acquis communautaire* de la Europa unida.

internacionales, la posterior crisis del sistema de sustitución de importaciones y finalmente la revalorización de los bloques económicos integrados. El segundo factor, el fin del conflicto Este-Oeste, jugó un papel esencial en las relaciones hemisféricas de América Latina y por ende, en la tradición de seguridad e integración continental americana; y en tercer lugar, la visión de las economías latinoamericanas sobre cómo “re-insertarse” en la nueva economía mundial. Al redefinirse la hegemonía político-ideológica estadounidense, las perspectivas de cooperación e integración económica también lo hacen. En este marco es lanzada la “Iniciativa de las Américas” del Presidente Bush (padre), la puesta en marcha de un ALCA postulada en la Reunión de Miami de diciembre de 1994, y a entrar en vigor en el año 2005.

El nuevo paradigma de apertura económica, o también “regionalismo abierto”, replantea, entonces, no sólo las premisas de funcionamiento de cada uno de los procesos de integración vigentes en América Latina, sino también sus relaciones entre sí, e inclusive la relación con otros espacios económicos para Latinoamérica. En este caso, la relación con la Unión Europea, que ha jugado un papel relevante tanto en Sudamérica como en Centroamérica a partir de mediados de la década de los ochenta, pero actualmente también cobra relevancia el proceso de integración dirigido desde Estados Unidos.

1.4 El estudio del fenómeno de la Integración

Probablemente la idea de “integración” sea uno de los conceptos que más se redefinen, en virtud de la dinámica de las relaciones internacionales actuales. La idea misma de integración se puede definir de varias maneras: acoplamiento, recomposición, suma, combinación, adhesión etc. Dentro de los procesos sociales, también se dan varias alternativas a su uso dependiendo del ámbito al que se asigna: geográfico, cultural, social, político, y económico. La integración económica apela específicamente a la creación de un tipo de estructura o relación económica entre dos o más Estados en “las áreas que conciernen a la libre circulación de los factores de producción y la coordinación de las políticas económicas con el propósito de favorecer la igualación de los precios

de los productos y los servicios”³⁹. Es importante resaltar la referencia “al libre cambio de productos” así como a las “políticas de coordinación”, porque de los márgenes que éstas asignen a los agentes libres del mercado se podrá plantear un modelo de crecimiento equilibrado, óptimo y beneficioso para las partes relacionadas. De ahí que, la integración tenga dos características: ser un proceso y un estado de cosas a la vez, es decir poseer un factor dinámico y otro estático, como señala Balassa⁴⁰.

Es importante considerar los elementos antes descritos porque un buen número de definiciones acerca de la integración económica se limita a observar características relativas únicamente a la liberalización de los mercados así como de los medios para garantizar el libre intercambio, y pocas veces asumen el carácter vital de la producción. Por el contrario, una teoría “eficaz” de la integración económica debe considerar las siguientes condiciones: “la complementariedad de las economías; la proximidad geográfica; la compatibilidad de los valores socio-culturales y políticos-económicos; la existencia de grupos organizados favorables a la integración, y la satisfacción de interés de la economía mundial y de las economías de los países miembros”⁴¹. De estas condiciones se generan a su vez cinco formas de integración, que siguiendo a Balassa, corresponde a niveles de complejidad en el proceso de integración: 1º zona de libre comercio⁴², 2º unión aduanera, 3º mercado común, 4º mercado único y 5º unión económica y monetaria, en vía de una unión política⁴³. Esta visión tiene el defecto de ser lineal, pues se basa en un modelo que recorre varias fases (yendo de menor a mayor) y que no entiende alteraciones o casos poco comunes.

³⁹ Gottfried von Haberler, “Integration and Growth of the World Economy”, citado por Héctor Guillén Romo Op. cit., p.359. El mercado es nuestro

⁴⁰ Bela Balassa, The Theory of Economic Integration, George Allen and Unwin, Londres, 1962.

⁴¹ Guillén Romo, Op. cit., p.360.

⁴² Cristina Rosas en “México ante los procesos de regionalización económica en el mundo”, pp.21-22, considera 6 pasos, a saber: 1) el acuerdo o la zona de comercio preferencial; 2) la zona o el área de libre comercio; 3) la unión aduanera; 4) el mercado común; 5) la unión económica y, 6) la integración total.

⁴³ Balassa, Op. cit.

A su vez, los efectos de los factores dinámicos y estáticos, aunque suelen variar en cada nivel, presentan rasgos específicos, de los cuales pueden señalarse los siguientes ejemplos: en la unión aduanera Viner ⁴⁴ propone que se dan dos efectos importantes, la creación de comercio (*trade creation*) y la desviación del mismo (*trade diversion*) provenientes del factor estático. Mientras que entre los efectos dinámicos y positivos, que son los que generalmente sostienen los defensores del integracionismo, están: la diversidad y calidad en aumento de productos ofrecidos al consumidor promedio, que se hace extensiva a los bienes intermedios y de capital, lo que permite que las economías de escala aumenten, las empresas alcancen sus objetivos productivos y al bajar los costos de producción, a la larga bajen los precios a los consumidores. Pero entre los efectos negativos están la desaparición de productores y trabajadores asociados con niveles no competitivos en ciertas ramas, así como el constate reajuste de la protección social en relación al movimiento de empresas de países ricos a los menos desarrollados, etc.

En consecuencia, un esquema de integración será exitoso en la medida que logre “estructuras tales que el desarrollo de los aparatos productivos y el de las poblaciones se apoyen mutuamente, de tal manera que pueda generarse un aparato de producción amplio, complejo y moderno que esté al servicio de un conjunto de poblaciones capaces de servirse de él y de dominarlo. Dicho de otra manera, la combinación de los aparatos productivos debe servir al conjunto de la población formado por los dos conjuntos desiguales”⁴⁵. De ahí que los esquemas de integración estén altamente relacionados con los de regionalización, en virtud de que estos constituyen una fuerte base a partir de los cuales un proyecto integracionista con base en la “región” y por tanto en los elementos que comparten y los animan, cree las condiciones económicas, políticas y sociales de su realización y consecución. Es por esta razón que, el siguiente paso es revisar el panorama de los estudios en procesos de regionalización así como el aspecto teórico del mismo.

⁴⁴ Jacob Viner, “The customs Union Issue”, citado por Guillén Romo, *Ibíd.*

⁴⁵ François Perroux, “Les forces d’intégration et le type d’intégration”, citado por Romo Gillén, *Op.Cit.*

1.5 Enfoques sobre la Integración Regional

La propuesta teórica que principalmente abordó y recuperó el estudio sobre los regionalismos fue el neo-liberalismo, partiendo de las bases racionalistas y poniendo el centro del estudio a los gobiernos en las relaciones intrarregionales, buscó esclarecer aquellas condiciones que promovieron tanto la integración como las estructuras que las sostuvieron. Pero esta perspectiva, basada en el caso europeo, no bastó para alcanzar a estudiar el resto de los casos, de ahí que las teorías subsecuentes pusieran el foco de atención en el impacto de la interdependencia regional o bien en la importancia de los factores domésticos que sustentaban los regionalismos. Por esta razón podemos agrupar los enfoques relativos a la Integración Regional en dos grandes grupos: las visiones racionalistas y las cognitivas. El primer grupo responde a la postura de la economía neoclásica que ve en el libre comercio la clave para resolver los problemas de desajustes económicos, en el entendido de que los agentes encontrarán en un cierto punto un desarrollo óptimo y por tanto habrá un equilibrio de la economía; en el segundo caso, las visiones cognitivas parten de una visión más comprensiva; es decir, con base en las especificidades de cada caso, de lo que comprende para distintas naciones un proceso de integración regional. De ahí que se interesen más por las dinámicas propias de cada región y suponen que no es necesario que se repitan los patrones de integración en todas las regiones, pero sí de que habría pautas similares en cada uno. En consecuencia, lo que a continuación mostraremos es un panorama de las teorías que se manifiestan en estas dos grandes visiones.

1.5.1 Visiones racionalistas

a) Enfoque neo-funcionalista.

En cuanto a la integración regional este enfoque parte de la idea de que los elementos que determinan la dinámica política de un Estado se desbordan, de ahí la necesidad de descentralización funcional y construcción de una entidad supranacional, con lo cual la responsabilidad de los gobiernos se transfiere, a través del otorgamiento de esta responsabilidad a las instituciones territoriales, que se espera que logren una mayor efectividad en los resultados,

gracias al contacto más cercano y directo con los intereses territoriales (Hass)⁴⁶. Los procesos de descentralización pretenden bajo este punto de vista modificar el desarrollo de los procesos políticos y económicos. “Según esta visión institucionalista, el objetivo de la descentralización es reorganizar las relaciones que constituyen la interacción entre el Estado y la sociedad civil. En concreto, una gran parte de las acciones de los grupos organizados se desarrollan en torno al espacio político. La capacidad de intervención de los gobiernos regionales en el ámbito económico explica esta interacción público-privada”⁴⁷.

Las instituciones regionales aparecen ante la insuficiencia funcional del Estado que actúa en solitario. Si el desarrollo de las funciones públicas implica la creación de instituciones formales, es necesario metodológicamente que en los procesos de integración haya una institucionalización de las funciones compartidas por las instituciones supraestatales. Es decir que, la acción regional se considera dirigida a la creación de cauces formales de participación en los procesos regionales de toma de decisiones en cuanto al proceso integrador que reemplazan las ineficiencias de los estados unilaterales⁴⁸.

Lo que diferencia este enfoque de la propuesta federal es que la naturaleza de esta fuente “funcional” de legitimidad es por completo ajena a la personalidad nacional de los ciudadanos. La actuación regional de las instituciones supranacionales no deriva, en este sentido, de una voluntad política de base ideológica, sino de una necesidad funcional, casi estratégica, de cara a una profundización del proceso integrador que disminuya el papel estatal en los procesos políticos. La conexión entre los dos enfoques se explica por dos situaciones: 1) ambos muestran un interés por la formalización institucional de los desarrollos funcionales, y 2) la conexión con los intereses organizados es un punto central de ambas explicaciones. Sin embargo, la formación de una institución regional con poder decisorio no siempre está destinada al éxito en el contexto dentro del

⁴⁶ E.B. Hass, *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press, 1968.

⁴⁷ Perroux, Op. cit.

⁴⁸ Salomón, Op. cit., p.20.

cual se lleva el proceso de integración. El enfoque neo-funcionalista es importante en la comprensión de los fenómenos regionales como determinados por la conexión del proceso integrador con los intereses sectoriales, pero no puede suponerse que esta conexión sea siempre complementaria; en ocasiones puede demostrar las tensiones entre los distintos grupos o regiones que discuten la promoción de sus intereses, o la falta de acuerdos para generar instituciones.

b) Enfoque intergubernamental

Lo primero que habría que señalar sobre el intergubernamentalismo es que se trata de una propuesta de orden teórico y metodológico, que considera tanto la acción de los agentes como las propuestas sobre los pasos necesarios para construir la integración regional, con base en el estudio de la formación de las preferencias nacionales (Moravcsik). “Se parte del postulado de que, en las negociaciones intergubernamentales, los Estados defienden sus intereses siguiendo un comportamiento racional, guiado por una análisis costo-beneficio”⁴⁹.

La formación de los intereses en un nivel local o doméstico está guiada por la búsqueda de acuerdos sobre la gobernabilidad y la eliminación de conflictos internos, a través de la agregación de las demandas en las instituciones, las que constantemente se redefinen en función de los acuerdos alcanzados sobre los acuerdos entre los distintos grupos representados. “Esta visión parte de un enfoque pluralista, según el cual, la determinación del interés doméstico se construye a través de las relaciones entre el Estado y los grupos sociales estatales, en especial sus grupos organizados, económicos y no económicos. La mediación del Estado desempeña, por lo tanto, un papel clave en la determinación de las preferencias defendidas en el contexto intergubernamental”⁵⁰. Un factor de este enfoque que ha proporcionado auxilio al estudio de los procesos de integración regional es su consideración sobre aquellos factores que inciden en los intereses de los grupos, los cuales varían según el tiempo, y el área funcional y territorial; muestra que la tensión y la necesidad de acuerdos, vía una constante negociación, es lo que

⁴⁹ Gillen, Op. cit., p.40.

⁵⁰ *Ibíd.*

verdaderamente determina la fortaleza de las instituciones supranacionales, puesto que se hayan sostenidas por la formación de coaliciones internas de carácter funcional y la mediación que los estados ejerce entre ellas.

“El modelo institucionalista intergubernamental se ha usado para explicar la dinámica del Acta Única y del Tratado de la Unión Europea (Maastrich) (Keohane y Hoffmann) y el papel de las instituciones en la Europa de la inmediata post-guerra fría (Keohane, Nye, Hoffmann). Asimismo, se ha destacado sus potencialidades para explicar la dinámica de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea”⁵¹

En conclusión, la visión intergubernamental propugna la búsqueda de una teoría general de las respuestas políticas nacionales a la interdependencia internacional, por ello critica al neo-funcionalismo por ser una teoría referida a un objeto único, la experiencia de la integración, principalmente la europea. A partir de la necesidad de instaurar una comunidad política se han olvidado los distintos intereses nacionales. Sin embargo, para el intergubernamentalismo el proceso europeo es un esfuerzo de negociación en el que se toman acuerdos entre partes diferentes que defienden sus intereses particulares, y el conocimiento de estos intereses es la condición de la construcción del proceso de integración. En definitiva, la formación de las preferencias nacionales es uno de los intereses primordiales del análisis. Otro interés se concentra en las negociaciones mismas, su dinámica y las capacidades de los estados para defender las preferencias nacionales.

c) Enfoque Neo-institucional

El neo-institucionalismo parte del supuesto de que los mercados y sus reglas dejados actuar de modo independiente tienden a fallar y por tanto son imperfectos. En consecuencia, es necesario introducir “instituciones” que permitan la coordinación de esfuerzos no sólo en el mercado sino en todo aquel ambiente que esté relacionado con una transacción (no necesariamente comercial). Por lo tanto, no son solo reglas y precios los que deben ser ajustados, sino también todo el espacio en el que conviven los actores (político, económico, social, cultural). El neo-institucionalismo para

⁵¹ Salomón, Op. cit., p.19.

estudiar los fenómenos de integración regional se basa en el “marco institucional” desde el que se reducen (o también aumentan) las facilidades para que propiamente la integración se dé. Así pues, son las instituciones las que nos dicen en la práctica cómo se da el proceso a través de la regulación del comportamiento de los miembros o interesados.

“Según la corriente neoinstitucionalista, refiriéndose al individualismo metodológico, las instituciones abarcan las regularidades del comportamiento social acordado por todos los miembros de la sociedad. Las instituciones son presiones humanas que estructuran las interacciones políticas, económicas y sociales. Conllevan [...] presiones informales (costumbres códigos de comportamiento) y reglas formales (leyes, derechos de propiedad)”⁵².

En este sentido el neo-institucionalismo partiría de un análisis más cercano a las condiciones previas a una operación (en nuestro caso integración), como en cuanto a la limitación de la información o los recursos de los interesados. También plantearía que esta última situación si no es corregida previamente a la operación puede derivar en la creación de una institución adversa, asimétrica y con un alto riesgo moral, ya que habría un alto grado de incertidumbre entre los asociados por lo que los objetivos o la agenda inicial puede derivar en un fracaso. Desde esta lógica, para el neo-institucionalismo es importante considerar los posibles modos de coordinación y cooperación porque de éstos depende los costos y/o facilidades así como los comportamientos de los agentes o miembros.

“[...] el mercado no actúa en el vacío, sino que se apoya en la infraestructura creada por el Estado en ámbitos centrales para el crecimiento, como son la educación, la tecnología, el aparato financiero y el social. Históricamente el mercado se ha sustentado en la base de instituciones construidas socialmente, mismas que lo alimentan y también lo

⁵² Philippe Hugon, “Los fundamentos teóricos de las políticas liberales en las economías en desarrollo. El papel del mercado y de las instituciones” en El pensamiento único: fundamentos y política económica, Elvira Concheiro (Compiladora), p. 206.

restringen, y a su vez el mercado influye en la constitución de esas instituciones, es una relación en ambos sentidos”⁵³

Este enfoque concede gran importancia a las reglas o acuerdos que faciliten la integración que hayan sido discutidas previamente y encausadas mediante acuerdos intergubernamentales, los que pueden tener o no autonomía, para limitar los riesgos y en un momento dado tomar decisiones colectivamente acerca de posibles contrariedades. Por eso es importante el “papel político” que cumplen las instituciones en un proceso de integración: porque éstas aumentan la credibilidad de los acuerdos que definen el proceso, y por tanto los mercados están mejor organizados y pueden ser ventajosos ante las crisis.

Por otro lado, en un proceso de integración, las instituciones son determinantes para la asignación de recursos, guardan una estructura lógica con la visión del proceso, esto es que siempre responden al interés manifestado previamente por los interesados, lo que no significa que sean eficientes. “Las instituciones nacen de una demanda social y de las variaciones de escasez relativa de los factores [...] La eficiencia de la asignación de los recursos depende de las estructuras de los derechos de propiedad y de la definición de las instituciones”⁵⁴.

Dado que en un proceso de integración cada transacción puede leerse como un contrato bilateral, de no existir certidumbre (reglas, leyes, acuerdos, autoridades, etc.) los costos pueden aumentar. Estos costos están relacionados con la información, la negociación, los intermediarios, las autoridades, etc., por eso la “internalización” de las instituciones que sostienen el proceso de integración, son las que lo definen en última instancia. A su vez la certidumbre se corresponde con el grado de coordinación entre los distintos agentes participantes: “Las reglas, contratos y presiones permiten regular las relaciones [...] Las organizaciones *mediatizan* las relaciones entre los agentes en el mercado; las organizaciones tienen mercados internos, existen mercados de

⁵³ Norma Valle Dessens, “El campo y la construcción de nuevas instituciones” en *Región y Sociedad*, El Colegio de Sonora, México, p.177.

⁵⁴ Hugon, Op.Cit., p.206.

organizaciones y éstas pueden sustituir al mercado”⁵⁵. En consecuencia, cuando se definen estas organizaciones que dan soporte al proceso de integración, se organiza el modo en cómo se han de alcanzar uno o varios objetivos “colectivos”; en otras palabras, las instituciones coordinan el proceso según las expectativas de los participantes. De ahí que, para el neo-institucionalismo, sea impensable un proceso de integración sin instituciones, porque la economía mundial actúa a partir de contratos o convenios que funcionan con base en reglas y organizaciones, las instituciones son las encargadas de producir el espacio de certidumbre y así reducir las asimetrías en la colectividad de participantes: “La economía de los convenios fundamenta así un *individ-holismo* [...] Las acciones individuales se ven sometidas a las reglas sociales, y a la inversa, éstas se forman y evolucionan a partir de las acciones de los jugadores”⁵⁶.

1.5.2 Visiones cognitivas

a) Enfoque Federal

Según esta concepción las comunidades locales y regionales forman agrupaciones naturales anteriores a las formaciones estatales, y en ello radica su legitimidad e importancia, por ello centra su interés en el estudio del fenómeno comunitario y de descentralización, puesto que así se manifiesta “la crisis del Estado centralizado y suponen la transferencia de las lealtades individuales desde las instancias estatales a las subestatales y a las supranacionales. La falta de adecuación de los ámbitos estatales a las identidades colectivas de los pueblos implica una tendencia a la federalización y regionalización de los Estados [...]”⁵⁷, por tanto, la base de una integración regional se encuentra en las regiones definidas en términos del sentido de pertenencia de su población. Se trata no de construir un gran Estado sino una formación federada de regiones con una identidad definida, rebasando así el ámbito estatal. “En la base de estos análisis se encuentra con frecuencia una consideración crítica del actual proceso de integración, por considerarlo

⁵⁵ *Ibíd.*, p.210. El marcado es nuestro.

⁵⁶ *Ibíd.*, p.211.

⁵⁷ Carlos Conde Martínez, La participación regional en los procesos políticos europeos: Estado de cuestión, Estudios Regionales, No 51, 1998, Universidad de Almería, España, p.47.

excesivamente centrado en los Estados y, por lo tanto, incongruente con su finalidad implícita”⁵⁸. El enfoque federalista ha recibido críticas sobre su esquema explicativo del fenómeno regional. Por ejemplo, es difícil refutar la constatación empírica de que la finalidad federal es ajena al conjunto de los actores con capacidad decisoria. En segundo lugar, la comprensión federalista de los fenómenos regionales es en cierto modo parcial. No se presta suficiente atención al hecho de que los modelos de organización territorial de los países pueden ser muy diferentes institucionalmente. La heterogeneidad de las regiones puede evitar dar una explicación única de los intereses y acciones de los participantes, porque incluso los sistemas de distribución territorial del poder pueden ser muy variados. A veces puede parecer que el progreso de un proceso de integración regional depende de la equiparación de todos los sistemas territoriales puestos en juego y es que “el fenómeno descentralizador no es común a todos los espacios estatales”⁵⁹. En consecuencia, el mayor problema de este enfoque es que busca conocer el fenómeno de la integración regional desde la construcción de una federación, siendo que el factor federal es también un fenómeno complejo con un esquema diferente, en todo caso el factor “federal” puede llegar a ser un factor más a estudiar en la formulación de las preferencias nacionales.

b) Enfoque Constructivista

Una posición teórica respecto al regionalismo es el *constructivismo*, que atiende a la conciencia e identidad regional, en el sentido de construcción de un sentimiento comunitario (regionalismo cognitivo). De éste depende en mucho tanto la durabilidad como la cohesión de un esquema regional, es decir en el saber que la interdependencia al interior de una región es vital en tanto que se comparten responsabilidades al mismo nivel sobre problemas distintos⁶⁰. En este sentido, su

⁵⁸ *Ibíd.*, p.48.

⁵⁹ *Ibíd.*, p.49.

⁶⁰ Existen dos subvariantes, la primera tiene relación con los trabajos alemanes sobre integración, una región es estudiada por dos aspectos: 1) el carácter interestatal o mejor dicho intersocietal dentro de una comunidad bajo aspectos como simpatía mutua, lealtad, formación de identidad, y 2) el proceso por el cual una comunidad surge en tanto que abre su campo de aceptación social de valores así como el proceso de comunicación social. La segunda variante se interesa por resaltar los procesos a partir de los cuales los intereses e identidades comunitarios se crean y mantienen, la manera en cómo los actores interpretan el mundo y cómo entendiendo su sentido de pertenencia y, cómo intereses e identidades son formados a partir de historia, cultura y factores domésticos comunes, así como los procesos de interacción respecto a terceros (estados o otras

análisis se centra en la formación de un conocimiento (y reconocimiento) regional así como las fuerzas que conviven y que lo sustentan; de ahí se derivan prácticas, problemas y retos comunes lo que nos lleva a la formación de normas y estructuras regionales. Éstas son el resultado de interacciones más que subjetivas, intersubjetivas, es decir formadas a partir de la convicción de que la naturaleza de los actores es cambiante y que los intereses y las identidades requieren constantemente nuevas formas de cooperación, creando así fórmulas cada vez más cohesionadoras regionales. Cox propuso dar: “una explicación histórico-sociológica de las diferentes tipos de fuerzas sociales vinculadas a estructuras político-institucionales entre 1945 y 1980 e insistió en que —en contra de las previsiones neorrealistas- no existen unas constricciones estructurales que impidan grandes cambios globales [...]”⁶¹

Si bien este enfoque se centra en la construcción de intereses e identidades más que en los procesos económicos, el reto de construir espacios, reglas e instituciones que contengan estos intereses e identidades, de alguna manera tiene una relación con el neo-institucionalismo porque en tanto que los estados son los primeros agentes definidos, son para el constructivismo constructos sociales en los que se vierten los intereses de los jugadores o actores vía sus interacciones y, aunque puede ser que este enfoque sobrestime la función de la identidad regional, lo cierto es que si apelamos a la formación de instituciones con base en sus intereses, como sugiere el neo-institucionalismo, podemos estar en presencia de una visión más amplia y que valore en reales dimensiones los procesos de regionalización, porque apela a una “región” que se crea desde sí misma y desde abajo, lo que implica nunca verse como algo acabado, sino antes bien como un proceso dinámico que necesita integrar los intereses de los actores a su formación.

regiones). Para todo ello el constructivismo realza la importancia de estructuras como instituciones y leyes que reafirman el carácter regional visto desde la lógica interna de los participantes, y que está es dinámica y por tanto en construcción y reconstrucción.

⁶¹ Cox, Production, power and World order: social forces in the making of history, Nueva York, Columbia University Press, 1987.

1.5.3 La integración regional desde el sur: Enfoque Dependientista

Las experiencias acumuladas por América Latina desde los primeros intentos de integración desde principios del siglo XIX, y por sobre todo aquellas experiencias directas relacionadas a la posición hegemónica de Estados Unidos dentro del hemisferio, dejaron en claro la necesidad de un redireccionamiento político-económico de los proyectos de cooperación e integración regional latinoamericanos⁶².

Además habría que añadir la situación económica heredada de la crisis de 1930 y de la fase de posguerra mundial, que perfilaron a América Latina como exportador neto de materias primas e importador de los productos manufacturados de los países industrializados. A lo largo de la historia de América Latina resultaba claro que sin un sistema de industrialización propio no era posible obtener efectos positivos sobre desarrollo económico y asegurar mayor éxito a la cooperación e integración regional. En este contexto jugaron un papel importante los postulados de la CEPAL, organismo parte de las Naciones Unidas fundado en 1948 como institución paralela a las comisiones económicas existentes para Europa y Asia respectivamente. En este sentido fue fundamental los trabajos teóricos de Raúl Prebisch, secretario ejecutivo de la CEPAL entre 1949 y 1962, quien estableció que la situación de dependencia económica de América Latina dentro la relación centro-periferia, se debía en primer lugar a los desfavorables términos de intercambio comercial existentes entre los países industrializados y los países en desarrollo. “Su concepción pregona, entonces, la necesidad de un “desarrollo hacia adentro”, es decir de sustitución de importaciones por la industrialización interna y de fomento de las exportaciones – implementado a través de un fuerte Estado intervencionista, encargado de obtener y mantener las condiciones óptimas del mercado interno en aras de esta estructura económica”⁶³.

⁶² Ramiro Xavier Vera-Fluixá, Principios de Integración Regional en América Latina y su análisis comparativo con la Unión Europea, Zentrum für Europäische Integrationsforschung (Center for European Integration Studies), Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn, Alemania.

⁶³ *Ibíd.*

En esta fase tres elementos constituyeron los pilares del así denominado “cepalismo”: 1) fomento de la industria nacional, 2) protección arancelaria controlada por un Estado fuerte y 3) finalmente, mano de obra organizada. A dichos elementos cabe agregar, en el plano internacional, la concepción de un movimiento integracionista dentro de América Latina (para mejorar su situación periférica dentro de la economía mundial), y una efectiva política inter-latinoamericana que fortaleciera la capacidad de negociación del subcontinente ante foros internacionales como el GATT. Esta visión de desarrollo económico marcó a principios de los sesenta, una notable diferencia con las condiciones y premisas, bajo las cuales nacía la Comunidad Económica Europea. El hecho de que América Latina no hubiera sido escenario de las guerras mundiales, le aportaba condiciones de partida para la integración completamente distintas, tanto a nivel económico como político. Económicamente, si bien los conflictos bélicos mundiales habían inclusive favorecido las exportaciones de materias primas de los países latinoamericanos, dicha situación era insostenible a largo plazo, ya que la misma, como postulaba el cepalismo, no conduciría sino al mayor deterioro y pobreza del subcontinente. Y políticamente, la naciente teoría dependencista veía que la necesidad de integración no surgía como compromiso de pacificación entre los Estados participantes, como en el caso europeo, sino como premisa y paradigma de desarrollo económico: la necesidad de contar con perspectivas de desarrollo económico a mediano plazo. Ambas circunstancias de integración reconocen, no obstante, consecuencias similares sobre un aspecto en especial: el efecto de equilibrio de poder que conllevaba la integración regional dentro del continente.

Las premisas de sustitución de importaciones e industrialización local dieron paso a importantes procesos latinoamericanos de integración a partir de 1960. Uno de los principales acuerdos multilaterales, que asentó las pautas de integración en América Latina, fue la ALALC creada a través del Tratado de Montevideo de febrero de 1960. El Tratado fue suscrito por nueve países (Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay), quienes

impulsaban, entre otros objetivos, la progresiva complementación de las economías de los países de la zona y la creación de una zona de libre comercio⁶⁴.

El esquema multilateral de integración concertado en la ALALC resultó ser poco flexible a las disparidades dadas entre las economías participantes, y para el corto plazo previsto. Ello condujo a una iniciativa subregional de integración, que dio lugar en 1969 a la creación del Pacto Andino, que fue visto como esquema subregional tendiente a facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo (ALALC). Fue en este momento cuando se vio un primer paso a la integración regional inspirada en los supuestos dependencistas, de ahí que Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú se comprometieron en el Tratado de Cartagena a la realización de un proyecto intenso de integración, abarcando un mayor número de áreas, creando instituciones comunes, implementando programas sectoriales de desarrollo industrial, y estableciendo, para lograr evitar disparidades internas, el trato preferencial a los países de menos desarrollo, Bolivia y Ecuador .

El Pacto Andino careció, sin embargo, de sustentación social y política; a cambio de ello, evolucionó hacia una sobre-burocratización de sus estructuras institucionales. Asimismo, surgieron discrepancias entre los Estados parte sobre la interpretación y ejecución del Tratado de Cartagena, y, con respecto a la convergencia económica, existieron dificultades en el intercambio comercial interno. Chile, luego de la caída de Allende, se retiró del proceso debido a divergencias de política económica relacionadas a la aplicación del arancel externo común y del ingreso de inversores extranjeros. El Pacto ingresó así en una fase de estancamiento.

⁶⁴ La desgravación arancelaria fue uno de los cometidos revisados con mayor rapidez, aunque con el transcurrir del tiempo fue perdiendo importancia; y la diferente política cambiaria y exterior de los países miembros explica asimismo la enorme disparidad de precios, y los obstáculos para armonizar los mercados agrícolas. Por último, la heterogeneidad entre los países de mayor y los de menor desarrollo económico imposibilitó una coherente política comercial y una complementación industrial favorable al conjunto.

Finalmente, cabe destacar una zona geográfica con un proceso de integración regional propio: Centroamérica, que no está inspirado en la visión dependentista, sino más en la experiencia centroamericana, que volteó a ver a su vez la experiencia europea. El Tratado que dio lugar al MCCA en 1960 logró introducir con relativo éxito medidas de reducción arancelaria, un arancel externo común y la coordinación de las políticas económicas y monetarias. Este proceso demostró ser el más exitoso de toda América Latina y el Caribe, habiendo logrado un alto nivel de coordinación interestatal entre los países miembros. La corta guerra entre Honduras y El Salvador en 1969, que llevó a la ruptura de relaciones entre ambos países (y al retiro de Honduras del MCCA), produjo un desequilibrio dentro del proceso de integración, que se intentó reestructurar, sin resultado favorable alguno, entre 1973 y 1976. Este estancamiento se profundizó más aún con la crisis de los años 80, de naturaleza económica y política⁶⁵.

1.6 Conceptos Teóricos

En general podemos señalar que, como tales, los procesos de regionalización comenzaron con la incursión del mercantilismo en la vida económica del mundo, haciéndose patentes a través de bloques coloniales como los españoles y posteriormente agudizados por Francia, Gran Bretaña, Holanda, entre otros. Comparados con el fenómeno regionalista actual, guardan diferencias sustanciales, aunque en tanto que bloques comerciales tienen en esencia la misma naturaleza; lo que los diferencia de sus antecesores se da en “el entendido de que la decisión de pertenecer a un proceso de regionalización es voluntaria, además de que los países o territorios que optan por involucrarse en una dinámica de este tipo buscan obtener ventajas de esa asociación”⁶⁶. Ahora bien, el elemento que guía actualmente los procesos de regionalización es económico a través de la llamada “integración económica”.

⁶⁵ *Ibíd.*

⁶⁶ Cristina Rosas González, “Globalización y regionalismo: ¿procesos antagónicos o complementarios?” en Relaciones internacionales, México, UNAM/FCPyS, No. 71, Julio/Septiembre, 1996, p. 28

Se suele utilizar los vocablos “regionalización” y “regionalismo” en algunos círculos indistintamente. Sin embargo, en función de que nuestro estudio está altamente relacionado con tales es importante precisar las diferencias conceptuales entre ellos. La regionalización está presente desde el siglo XVII por lo menos, pero hoy día tiene una relación más cercana con “la extensión o ampliación de las redes de producción en un área geográfica determinada”⁶⁷. Se entiende, por tanto que, por medio de este “proceso” tanto comercio como inversión tienen condiciones de crecimiento privilegiadas al interior de tal región, en comparación con el resto de las naciones. El regionalismo, por su parte, apela a la idea del establecimiento de un mecanismo de “colaboración política a nivel intergubernamental, cuyo principal objetivo es fomentar la cooperación económica entre los Estados participantes”⁶⁸. Pese a esta aclaración, lo más importante es rescatar que en ambas situaciones los procesos se llevan mediante la colaboración (léase cooperación) entre Estados-nacionales (intergubernamental) con el fin último de obtener beneficios en un tiempo estimado y si tales beneficios son del orden económico, entonces nos encontramos ante una “integración regional”, que definimos para fines de esta investigación como: un acuerdo intergubernamental que crea una o varias estructuras de actividades económicas, marcadas por grado de homogeneidad en políticas económicas, jurídicas y sociales, con base y ventaja en la proximidad regional, y de acuerdo en los intereses locales de cada participante.

En este sentido, el estudio de los procesos de regionalización en términos económicos puede dividirse en dos grupos. Los primeros sugieren un compromiso de homogeneización económica y social, posiblemente a niveles supranacionales, que determina la existencia de *Estados-regiones*⁶⁹, sin que por ello desaparezcan las condiciones estatales de los miembros, y un

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Jonh Ravenhill, *Competing logics of regionalism in the Asia-Pacific*, citado por Rosas González, op. cit.

⁶⁹ El estado-región no está contemplado como tal por el Derecho Internacional en tanto que actor de las relaciones internacionales, pero justamente como en la realidad los encontramos, se han hecho esfuerzos por definirlos a partir de criterios económicos. De ahí que una de las razones que se dan para su existencia sea que surgen como parte del fenómeno de la economía mundializada, en tanto que son parte sustancial de la producción. Por eso también son considerados, desde esta lógica, como zonas económicas naturales, y en parte sostienen la tesis de que estos son la base, productiva, del regionalismo económico o nuevo regionalismo, porque vía éstos se solidifican los procesos de cooperación e integración económica.

segundo caso es el de los estudios “que se refieren a las asociaciones de diversos Estados-nacionales que involucran la totalidad de dichos Estados”⁷⁰. Gracias a este último tipo de formación es que se ha reconocido la existencia del regionalismo económico o nuevo regionalismo, que puede ser definido a partir de los siguientes puntos: 1) se crea a partir de las condiciones internacionales del esquema multipolar (en contraposición al bipolar) y sin restricciones coercitivas a favor de alguno de los miembros; 2) es un proceso horizontal y dinámico, porque requiere adecuaciones constantes por parte de sus miembros para sobrevivir y para hacer valer sus intereses y objetivos dentro y fuera del esquema; 3) la agenda de temas se va ampliando en la medida que el grado de cooperación es mayor y necesita de nuevas discusiones y toma de decisiones comunes. Por tanto, a parte de la esfera económica puede contener temas ecológicos, culturales, sociales, jurídicos, de seguridad y por supuesto políticos.

Pero además de las especificaciones al regionalismo, también debemos advertir que bajo este esquema del regionalismo operan distintos niveles, que responden a la complejidad propia del acuerdo o coalición: un primer nivel, se da a partir de las barreras físicas naturales que generan una unidad territorial (Europa, que va desde el Océano Atlántico hasta los montes Urales, en el sentido oeste-este); después hallamos “la región considerada como un sistema social que involucra relaciones translocales de naturaleza social, política, cultural y económica entre los grupos humanos”⁷¹. En tercer lugar, está la región en términos de coaliciones cooperativas en áreas específicas: economía, política, militar, etc. El cuarto nivel, se da a partir de “el contexto de una sociedad a nivel regional donde el marco organizativo proporciona comunicación social y convergencia de valores a lo largo de la región”⁷² y en el cual tiene una fuerte importancia el factor de la herencia cultural; y finalmente, se entiende a la región como una expresión con un grado tal de desarrollo interno que se habla de ella como un actor, es decir como un organismo único, con cierta capacidad de actuación, generación de credibilidad o toma de decisiones. En este último

⁷⁰ *Ibíd.*, p.29

⁷¹ *Ibíd.*, p.30.

⁷² *Ibíd.*

nivel, se suelen colocar a los Estado-región, sin embargo en términos más precisos se trata de una evolución cooperativa de voluntades políticas individuales generando una sola unidad, de ahí que se hable de su carácter supranacional.

Existen en la teoría de la integración regional dos modelos a seguir: el organizacional y el asociativo. El primero se caracteriza por la adhesión de actores de distinta capacidad y potencialidad (heterogeneidad) a una organización, en la que los mayores controlan y condicionan a los menores (verticalidad) y en la que hay un reparto desigualitario de los resultados económicos, políticos y sociales (injusticia). En este modelo existe la imposición de un determinado “orden”, que favorece a algún actor o actores y que penaliza a los demás ⁷³. El modelo asociativo, suele devenir una “alianza maximizadora”, en la que los integrantes tienen iguales problemas y también iguales objetivos (homogeneidad), todos detentan capacidades y potencialidades análogas (horizontalidad) y los resultados se reparten equitativamente entre ellos (justicia)⁷⁴.

El modelo asociativo es funcional a una visión de regionalismo protegido, tipo Unión Europea que prosperó bajo el marco normativo del GATT: la extensión automática de la cláusula de la nación más favorecida; sin embargo, su artículo XXIV, estipula una excepción a la regla al principio de extensión automática de la cláusula de la nación más favorecida, admitiendo que estados vecinos configuren zonas de libre comercio y uniones aduaneras, generándose así los regionalismos protegidos, a través de la denominada cláusula de habilitación⁷⁵.

El modelo organizacional es funcional para una visión de Regionalismo Abierto, preconizado por el *establishment* mundial (organismos multilaterales de financiamiento, corporaciones transnacionales, gobiernos de Estados del primer mundo, élites de todos los Estados del mundo, salvo excepciones). Esta visión prosperó en los años noventa, instalándose como ideología

⁷³ Ejemplos de este modelo son la división internacional del trabajo y de las actividades económicas, TLCAN, ALADI.

⁷⁴ Ejemplos de este tipo de modelo son la UE, la OPEP y el CAN.

⁷⁵ El Mercosur recurrió a esta figura, invocando la normativa de ALADI.

ambiental, en casi todo el planeta a partir de la Ronda Uruguay del GATT que creó la OMC, con el objeto de reemplazar a la primera: la OMC instituyó nuevas normas de integración económico-comercial, generándose la sustitución del regionalismo protegido por el abierto.

Por lo anteriormente expuesto, es importante finalizar nuestra exposición conceptual con dos nociones: cooperación e instituciones. Por cooperación podemos entender las acciones de un grupo encaminadas a conseguir un fin común. En principio esta definición no contiene juicios de valor y es operativa. Sin embargo, ésta asume de alguna manera, valorativamente, que toda cooperación o las acciones que se encaminan a ella son buenas. Habría por ello que señalar que si bien por un lado podemos definir cooperación en términos operativos también lo podemos hacer en términos valorativos, el problema radica en todo caso: a partir de qué elementos valorativos definimos “cooperación”. Es decir, que puede haber esquemas cooperativos que beneficien a unos y perjudiquen a otros, que sean bien intencionados pero no funcionales. La cooperación es “buena” para la agrupación, pero puede no serlo para los actores que están fuera de ella. Además, otro problema que justamente se relaciona con esta última idea, es la de que la cooperación se limita exclusivamente a los actores que conviven al interior de una agrupación, cuando la cooperación, o mejor dicho, las acciones que devienen las intenciones de este grupo también son recibidas por actores externos. No es irrelevante pues, que a toda propuesta de cooperación se le atribuya una valoración en relación a los propósitos que persiga.

Este es pues el caso de la cooperación para los procesos de integración regional. No se trata sólo de los esfuerzos de una serie de miembros de una agrupación por alcanzar un objetivo sino el cómo (el modo) se proponen alcanzarlo. Cuando hablamos de dos esquemas de cooperación como ALCA y Mercosur, irremediablemente nos enfocamos en los miembros pero pocas veces en la estrategia o los medios para alcanzar los objetivos que se proponen. En términos teóricos, entendemos que el primer requisito para que los esquemas de integración regional se

den, es la agregación voluntaria; las razones profundas que llevaron a un estado a integrarse a un esquema de este tipo pertenecen a las fases del proceso y la evolución.

Ahora bien, la agregación voluntaria bien puede darse porque es motivada por la búsqueda de un bienestar o bien porque puede darse una sanción por parte de otros miembros de la comunidad internacional⁷⁶. Sin hacer menos las razones por las que un estado decide ser parte de un esquema de integración regional, la participación voluntaria es parte fundamental de la construcción no de la agenda de integración sino del proceso mismo. Porque a ésta le sigue la construcción de la confianza. Siendo la confianza entre los miembros de un esquema de integración la estructura sobre la que se cimientan las transacciones y por lo tanto, el medio por el que se reducen costos. Cuando los participantes han logrado establecer mecanismos de confianza, hablamos de un esquema cooperativo funcional, y por tanto los costos de monitoreo disminuyen⁷⁷.

Para fines de esta exposición debemos entender que la cooperación puede ser vista desde una óptica comunitaria o bien desde una óptica maximizadora. La primera apela a la acción colectiva con vistas a la persecución de un fin común; se trata de la persecución de un objetivo que le es común a una colectividad y de cuyo alcance puede derivarse una serie de beneficios: una agrupación decide cooperar por un bien común. Cada uno de los miembros de la agrupación ve en sí mismo una parte del todo, por ello cooperar es por lo menos, no evitar que el proceso fluya; es decir: contribuir a que los costos disminuyan. La cooperación comunitaria se enfoca en lo que les es común a los miembros y no sólo en lo que beneficia a los participantes⁷⁸. La parte más importante de esta visión es no cooperar como participantes solitarios o en solitario. Sólo se participa racionalmente bajo excepcionales circunstancias. Se coopera comunitariamente además, cuando los miembros están convencidos de que los que los une (el bien u objetivo común) les pertenece colectivamente y la responsabilidad no es asumida como una carga sino como un mecanismo de

⁷⁶ Sarah Gillinson, Why Cooperate? A Multi-Disciplinary Study of Collective Action (Working Paper 234), Overseas Development Institute, Gran Bretaña, Febrero, 2004, p.4.

⁷⁷ *Ibíd.*, p.6.

⁷⁸ *Ibíd.*, p.8.

beneficio⁷⁹. La responsabilidad comunitaria termina siendo una causa y no un pretexto para alcanzar un bien común.

Ahora bien, se entiende que la cooperación es maximizadora cuando se basa en el racionalismo individual. Aunque opera la idea de los “bienes” no lo hace en términos comunitarios sino individuales y la preocupación (así como la responsabilidad) opera desde la visión particular que cada uno de los participantes tiene acerca de cómo lograr la maximización de sus bienes o de alcanzar los objetivos que se propone en beneficio propio. A la pregunta de por qué entonces los individuos cooperan, la respuesta sería entre otras para reducir costos, principalmente para el participante que actúa en solitario. Puesto que la responsabilidad no es compartida, sino que es individualizada, los términos de referencia sobre lo que es la cooperación se limitan a las “funciones” que pueden desempeñar los “otros” para que un participante se beneficie de la acción concertada de los otros. Además, la visión maximizadora tiene en cuenta que la cooperación es temporal, y en el caso de que ésta se extienda mediante algún esquema cooperativo, es porque los beneficios pueden correr peligro. La temporalidad de la cooperación es abierta: se da cuando se necesita⁸⁰. No importa cuan largo sea el esquema de cooperación siempre que tenga la flexibilidad estructural para ser modificado en función de los intereses de un participante. En este sentido, la cooperación no evoluciona, sino que se transforma. No avanza a etapas o niveles más profundos de integración en relación a las necesidades de todos los participantes, sino en relación a uno o a unos pocos miembros del esquema⁸¹. La cooperación maximizadora no reconoce el carácter holista del proceso comunitario porque intrínsecamente le es adverso: los beneficios no pueden compartirse.

Los beneficios comunitarios han sido vistos por la escuela institucionalista y neo-institucionalista, como resultados de la existencia de las instituciones. A esta visión se le opone la

⁷⁹ *Ibíd.*, p.11.

⁸⁰ *Ibíd.*, p.15.

⁸¹ *Ibíd.*, p.21.

de la escuela económica clásica, que ve en las instituciones un foco de conflictos sociales y distributivos, dado que éstas no benefician a todos los agentes por igual: “ya que existe una notable desigualdad en el poder y capacidad que tienen los individuos para influir en el diseño, instrumentación, legalización, administración, vigilancia y cumplimiento de las instituciones”⁸².

Tanto los neo-institucionalistas como los neo-clásicos consideran que las instituciones son las plataformas sobre las que opera la cooperación y coordinación, la diferencia reside en la naturaleza de cada una. Justamente la discusión que se acaba de señalar sobre la óptica de la cooperación es la que subyace a la visión que le atribuyen estas dos escuelas a las instituciones. Cuando los participantes toman consideraciones de carácter comunitario o cuando toman elecciones individuales, la naturaleza de las instituciones es otra; porque su origen, demanda, selección, operación y mantenimiento obedece a lógicas distintas, que finalmente parten de la visión sobre cómo se encaran los problemas y para qué cooperar.

Por otra parte, no es fácil definir “institución”, la gama de nociones se relacionan con las distintas acepciones a las que el término haga referencia. Vemos a las instituciones como mecanismos para resolver problemas sociales, como formas para contrarrestar las posibles acciones nocivas en un proceso. Algunos autores, como Bates, señalan que en realidad las instituciones servirían para conciliar la postura maximizadora y el comunitarismo.

Para fines de esta investigación adoptaremos las ideas de José Ayala. Las instituciones son: “el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales”⁸³. Pero además, para nosotros, **instituciones son todas aquellas reglas estructuradas que dan soporte a los procesos de integración, que al estar determinadas por la situación de los participantes, les permiten coordinar y cooperar para alcanzar los beneficios que persigue el acuerdo. Las instituciones como reglas y estructuras, pueden**

⁸² Ayala Espino, Op. cit., p. 56.

⁸³ *Ibíd.*, p.63.

socializarse o ser meramente formales, para disminuir los costos de transacción. Su viabilidad se establece a partir de que los miembros acepten voluntariamente las reglas que ellos mismos se han hecho para cooperar. Esta es la razón por la que el establecimiento de las instituciones que han de regir un proceso de integración, debe girar en torno a las preferencias nacionales, es decir, que las instituciones sean la materialización de las aspiraciones de los miembros. En última instancia, las instituciones se perfilan por el comportamientos, intereses y pautas de los participantes. Pero en su funcionamiento pueden incidir varios actores no estatales, como ONG's, sindicatos, elites, etc.

Sin embargo, no hay que confundir las instituciones con las organizaciones estatales que dan soporte al proceso. La perspectiva institucional de un proceso de integración precede a los organismos de ésta. Las instituciones son las reglas y estructuras, y las organizaciones los espacios diseñados exclusivamente para que los actores echen a andar tales reglas y estructuras con el fin de cooperar en algún aspecto. “En la medida en que las organizaciones están regidas por [las] instituciones mismas que se encargan de diseñar, aplicar y vigilar otras instituciones, vale decir que las organizaciones son instituciones en el sentido de que están regidas por reglas que permiten su gobernación”⁸⁴. Igualmente, en la medida en que las instituciones son garantes de la confianza que pueden tener los participantes en que el proceso ha de mantener vigentes los intereses, se entiende que hay una plena identificación entre los actores respecto del rumbo que debe seguir el proceso de integración. La certidumbre es un requisito tanto para la creación como para la operación de las instituciones: favorecen el intercambio de información abaratando los costos de transacción entre los participantes; también sirven como vigilantes de las propias reglas que éstos se hayan impuesto para opera y en esa misma dirección buscan resolver los problemas que puedan aparecer frente a un riesgo interno o externo al proceso.

En consecuencia, adyacente al proceso de negociación de un esquema de integración regional, se encuentra la constitución de las instituciones. Aunque éstas pueden ser vistas como meros mecanismos que facilitan la operatividad de un esquema (escuela neoclásica), o bien como

⁸⁴ *Ibíd.*, p.64

reglas que permiten dar certidumbre al proceso (neo-institucionalismo), el estudio de estas nos devela la capacidad y el soporte que se está generando en términos de cooperación, para que el proceso fluya o se interrumpa. En la medida en que las instituciones permitan generar condiciones propicias para que los participantes cooperen, la coordinación de decisiones será más estable y permitirá que el proceso avance.

1.7 El Neo-institucionalismo como base de estudio de los procesos de integración regional

Nos parece que el neo-institucionalista es un enfoque adecuado para estudiar los procesos de integración regional porque plantea su estudio desde los esfuerzos por coordinar, organizar y estructurar un proceso de integración una vez que se ha establecido una agenda o bien durante la negociación de esta de modo paralelo. Evita además pensar la integración sólo desde la posición de los mercados; por el contrario, permite integrar al análisis la posición del Estado como parte del proceso. No obstante, reduce todo tipo de transacción a lo institucional “funcional”, y en muchas ocasiones evita considerar la formación institucional de un proceso, esto es: el desarrollo y cambio de las instituciones en un esquema de integración. En más de una ocasión evita considerar cuestiones de poder o de posición de los participantes en la construcción de instituciones, aunque considera que sin una paridad de los interesados es imposible que se dé un proceso correctamente.

Escapa al análisis la construcción histórica del proceso, por eso nos hemos atrevido a plantear el estudio de los esquemas ALCA y Mercosur desde el plano institucional pero haciendo un estudio histórico del proceso y de sus instituciones. Porque Estado y mercado son construcciones históricas y los cambios que se dan en uno y otro no son aislados, y por ningún motivo se pueden estudiar por separado; por ello hemos querido en los dos casos plantear desde un universo general cuál es la situación en torno a ambos esquemas y de ahí derivar al análisis propio de las instituciones.

El neo-institucionalismo, por otra parte, valora la relación Estado/mercado en la estrategia que cada país toma para insertarse en la economía mundial. Y en el caso de nuestra región, es claro que la internacionalización de sus mercados está relacionada con las formas de desarrollo. Los cambios que se dejan sentir varían según el grado de “preparación” de una economía así como de los lazos que logre establecer; por eso, las instituciones cumplen un papel vital en la asignación de recursos así como de coordinación de esfuerzos para cumplir los objetivos agendados.

Este enfoque integra distintas esferas que conviven en un proceso de integración: sociales, políticas, económicas. Cuando economías en desarrollo como las latinoamericanas plantean los esquemas de integración como estrategias de desarrollo, inevitablemente deberemos focalizar nuestra atención no a los propósitos que podamos encontrar en las declaraciones presidenciales de reuniones o cumbre, sino en el “cómo planean” que se dé esa integración para desarrollar a cada país. Cuando el neo-institucionalismo valora la posición de los participantes antes y después de haber establecido ciertos acuerdos, lo que pone en evidencia es el principio o la visión que sustenta un proceso determinado (la transacción).

Podemos encontrar distintos tipos de transacción (comerciales, estatales, laborales, etc.) pero detrás de éstas debe haber un respaldo, algo que garantice no sólo la eficiencia del proceso sino que nos dice algo más acerca de él: qué es lo que esperan obtener los agentes. La moneda no es el único referente de intercambio; es más, ésta dejada en manos de los agentes puede ser perjudicial; por eso es que hablamos de transacciones o procesos imperfectos, por lo que han de establecer mecanismos de regulación mínimos que van desde marcos jurídicos hasta organizaciones. Es la interdependencia de todos los factores en una transacción la que nos refiere la seguridad para continuar o no. Pero más importante es el lugar que le asignamos a éstas, sean formales o informales, evidencian el grado de cohesión o bien si se trata o no de un proceso simétrico donde por lo menos todos los participantes de inicio tienen las mismas oportunidades.

En consecuencia, el neo-institucionalismo nos puede auxiliar en nuestra evaluación de las visiones de la integración del ALCA y Mercosur, más allá del mercado y de los flujos de bienes y capitales. Evidencian el papel que juegan los gobiernos en el proceso y el grado de compromiso que una vez adquiridos están dispuestos a sostener mediante mecanismos formales (institucionales). Porque las decisiones de los estados en un proceso de integración muestran las correlaciones de fuerzas que los agentes domésticos están dispuestos o no a arriesgar con el fin de desarrollar las economías.

Las instituciones son el reflejo no sólo de la competencia económica, sino de la solidaridad compartida para alcanzar un objetivo. Aunque no lo reconoce abiertamente el neo-institucionalismo, el estado es producto de decisiones y contradicciones históricas, y en una colectividad de estados dispuestos a asociarse con un fin, las instituciones son el resultado directo de estos cambios que se suceden en los agentes que las sustentan. Para saber cómo se planea un proceso de integración (ALCA) o cómo se está dando (Mercosur), las instituciones son un buen referente.

Conclusiones del capítulo

Estudiar dos procesos de integración tan importantes como ALCA y Mercosur, nos exige un acercamiento a los elementos históricos y teóricos que los respaldan. El regionalismo como proceso no le es ajeno a la nueva dinámica de las Relaciones Internacionales contemporáneas. Pero sí lo es como fenómeno que necesita ser abordado desde una óptica particular que rebase las teorías heredadas por el orden bipolar. El proceso europeo de integración, aunque parecía responder a una lógica endógena propia, también se encontraba inmerso en la bipolaridad. Por tanto, las primeras teorías que trataron dar explicación al proceso de integración desde la experiencia europea, fueron parciales en sus observaciones porque no se trataba siquiera de un proceso uniforme y homogéneo; más allá de la construcción de los espacios comunes económicos se estaban construyendo espacios de convivencia política y social, que se enfrentaban a su vez, a las dinámicas siempre tensas del bipolarismo.

Por otra parte, las teorías heredadas de este periodo tendieron a focalizar su atención en el proceso europeo dejando de lado otras latitudes, donde los procesos de integración tenían una lógica distinta porque sencillamente la situación intra-regional difería considerablemente de la de europea del oeste. Es claro pues que, visto así el fenómeno de la integración latinoamericana, no existan planteamientos que abarquen todas las aristas de los procesos en virtud de la propia dinámica latinoamericana. Para cuando se empezó a estudiar el fenómeno, no sólo en América Latina sino en los países del llamado “Tercer Mundo”, no existieron marcos explicativos. Parece ser que lo más próximo a lo que hemos llegado teóricamente a explicar la integración regional latinoamericana ha sido a partir del estudio de los modelos exportadores y de diferenciar la relación de la economía internacional y los acuerdos de integración denominados de primera y segunda generación. El enfoque dependentista, aunque muy rico en sus análisis de la relación centro-periferia, no es propiamente un marco teórico que estudie el fenómeno integracionista; representa una herramienta para el análisis pero por sí mismo no desarrolla los elementos necesarios para hacer una evaluación.

Como consecuencia de esta falla por teorizar la integración latinoamericana a partir no sólo de la experiencia histórica sino de los elementos que subyacen a ella, es que para estudiar el fenómeno que se da en la región tenemos que hacer referencia a las teorías de la integración regional externas. Los enfoques que estudian el fenómeno aunque muy útiles y ricos en sus postulados, terminan siendo ajenos a la naturaleza latinoamericana. Visto de otro modo, nosotros que hemos elegido el enfoque neo-institucionalista para abordar los procesos de ALCA y Mercosur, hemos aceptado que tiene limitantes históricas en su análisis, la escuela que respalda este enfoque. No obstante, ello no impide nos sean un referente siempre importante para comenzar a teorizar la integración latinoamericana desde otros horizontes, como la construcción de las instituciones y la concepción que existe tras ellas.

Por otra parte, resulta complejo abordar el fenómeno integracionista en la región desde otros ángulos, pero en algún punto hay que avanzar. Porque la mayor parte de los estudios se le limitan al aspecto económico; poco se ha abordado este objeto de estudio desde las contracciones del sistema internacional sobre la región, de la problemática política, de las rivalidades entre las potencias regionales, desde otros actores sociales, desde la integración cultural, etc. Es claro que, si las repercusiones de la apertura comercial se han dejado sentir en varios niveles y esferas, es desde estas mismas donde debe aprovecharse la experiencia para estudiar el fenómeno.

Capítulo 2: El proyecto integracionista desde el modelo del ALCA

Introducción

A partir de la década de los setenta comenzó a darse un deterioro en la dinámica comercial mundial, por esta razón los países de América Latina tuvieron que evaluar sus programas económicos y empezar a implementar una serie de medidas encaminadas a sanear las finanzas nacionales. Un primer resultado de esta reestructuración fue el giro liberal de las políticas estatales latinoamericanas así como la minimización de este ente en la participación de la economía. La desregulación de los mercados domésticos era parte de la estrategia de reinserción de las economías latinoamericanas en la mundial. Sin embargo, la apertura comercial tan sólo era una parte del engranaje de apertura económica para la región. Las propuestas de reformas se aplicaron a toda la región del mismo modo sin considerar la situación local de los países afectados por la recesión mundial. La puesta en marcha de los programas de ajuste fue aplicada por los gobiernos en periodos distintos y por tanto los resultados fueron desiguales en la región, pero aún así, América Latina nunca pudo recuperar, como área comercial, su lugar en el comercio mundial.

Por otra parte, las reformas estructurales si bien fueron creadas principalmente para ciertos países con problemas financieros, no fueron las únicas medidas que se tomaron a nivel mundial para afrontar la recesión. Antes bien, países como Estados Unidos y Japón, también necesitaban idear formas para reorganizar su economía. Estados Unidos en especial, necesitaba recomponer el espacio de su expansión que se había estancado con la crisis del modelo fordista y de la 8ª ronda de negociaciones del GATT.

Lo que nos proponemos demostrar en este capítulo es cómo por más de diez años Estados Unidos preparó el camino para la expansión de su economía desde las reformas estructurales hasta la aparición del TLCAN. Así pues, la propuesta del ALCA como modelo comercial, no fue un ofrecimiento que se hubiese generado sin de antemano haber reformado a la región para integrarla a la economía del norte. El ALCA es un acuerdo que se plantea como dirigido y amparado por y

para la economía estadounidense. De ahí que, más que ser una estrategia y oportunidad de inserción de América Latina en la economía mundial sea una estrategia estadounidense para insertar a ésta a su propia economía.

Lo que nos mueve es preguntarnos por qué Estados Unidos estaría interesado en un proceso integracionista a nivel continental con socios tan dispares que comercialmente no ofrecen mucho, aunque sí como mercado receptor; a partir de qué elementos podemos suponer que se “preparó” a la región latinoamericana para un acuerdo de mayores dimensiones; podríamos sostener que TLCAN fue una primera demostración de lo que podría ser un acuerdo hemisférico.

Una primera fase, de desregulación y de reformas estructurales, parecen más encaminadas a reformar las legislaciones nacionales y a sanear las finanzas públicas para que los capitales estadounidenses pudieran participar en estos mercados. Las reformas económicas parecen cobrar sentido cuando América Latina se abrió sin mayor problema a los capitales extranjeros. Y sin embargo, el área de desarrollo nacional no fue apoyada financieramente; cuando observamos que los discursos oficiales comenzaron a referirse al “crecimiento económico” y las bondades del libre comercio, no podemos más que pensar que se trata de posturas que congenian con las prácticas liberales comerciales de Estados Unidos.

En consecuencia, habremos de abordar las razones para que Estados Unidos se propusiera un acuerdo hemisférico, que nos parece tiene claros tintes geo-estratégicos y geo-políticos, no sólo en relación a América Latina sino principalmente frente a la competencia de la UE y Japón. Porque ALCA no aparece como un proceso profundo de integración en términos adyacentes, políticos y sociales; pero sí lo parece en términos económicos, muestra de ello es la dependencia que se generó de México hacia Estados Unidos. Recuperar la historia reciente de TLCAN, también es evaluar los posibles escenarios de una integración vía el ALCA.

2.1 El cambio de ruta de América Latina en los noventa: del Consenso de Washington al Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA)

Entre la década de los ochenta y noventa la economía latinoamericana se vio influenciada por lo que se conoció como el “Consenso de Washington” o “lo económicamente correcto”, término acuñado por John Williamson en 1990, que refiere las políticas y ajustes que debieron implementar el grueso de las naciones latinoamericanas en materia económica para estabilizar el deterioro económico, a la vez que señalaba el modo en cómo habrían de insertarse en la dinámica económica mundial¹. La especificidad del consenso radicó en el giro “liberal” que se les aplicó a las políticas económicas estatistas por parte de los países de la región en los años cincuenta y sesenta, y en el paulatino declive que presenciaron durante los setenta. Al respecto, una premisa fundamental que predicó el “consenso” se refería a la “intervención mínima del Estado en provecho del libre funcionamiento de los mercados”², cuestión con la que la mayoría de los gobiernos e instituciones multilaterales estuvieron de acuerdo y apoyaron tanto en la práctica como en sus análisis.

Del mismo modo, para la región supuso una recomposición no sólo de la visión del Estado sino, y principalmente, de sus objetivos; ante el estancamiento de las economías regionales, las crisis financieras y el cada vez más grande endeudamiento exterior, se buscaron nuevas formulas para atraer capitales y ajustarse a las nuevas situaciones económicas internacionales pero sin la preeminencia del Estado como actor central, quien había estado perdiendo su legitimidad y poder. Todo lo anterior devino, para los “expertos” en un agotamiento completo del modo estatal ya que:

“Rara vez los estados desempeñaron su papel de facilitadores del desarrollo. La deuda externa tuvo un efecto retroactivo sobre la deuda interna. Los funcionarios se volvieron a veces [ineficientes]: las empresas públicas se

¹ Berenice P. Ramírez López, “Tendencias del comercio latinoamericano en los años noventa, ¿configuración de bloques subregionales o ‘fast track’ a la conformación del ALCA?” en La globalización de la economía mundial. Principales dimensiones en el umbral del siglo XXI, Jaime Stay (Coordinador), IIEc-UNAM/ Benemérita Universidad de Puebla/ Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (La Habana, Cuba), Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, p. 371.

² Gérard y Naïma Grellet, “El desarrollo de los mercados y los costos de transición. Una crítica de las políticas económicas liberales” en El pensamiento único: fundamentos y política económica, Elvira Concheiro (Compiladora), IIEc-UNAM/ UAM-Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, p. 83.

caracterizaron por soportar presiones presupuestales disminuidas, por incitar poco a poco a sus agentes o por tener déficit generadores del endeudamiento y de efectos de despojo hacia las empresas privadas. A menudo, los agentes relacionados con los aparatos del Estado crearon contribuciones que pagar, que fueron obstáculos para el crecimiento”³.

Así pues los discursos oficiales latinoamericanos se enfocaron más en el “crecimiento económico” que en el desarrollo de las naciones, generando fuertes críticas hacia los gobiernos “depredadores” y ensalzando en su lugar las bondades de una economía administrada por el libre juego del mercado. Las reglas necesarias para “operar” necesitaban de espacios donde hacerlo por lo que, el siguiente paso fue llevar a cabo políticas económicas encaminadas al “saneamiento” de la economía mediante la búsqueda del equilibrio macroeconómico bajo un régimen fiscal sano así como la liberalización comercial y financiera, procesos de privatización de diversas entidades estatales, reformas laborales, tributarias y pensionales⁴. En consecuencia, se trataba de una desregulación total de la economía que se realizó mediante distintos programas todos destinados a atacar un área específica que desarticulara en ella la presencia del Estado.

Por ejemplo, en los programas de “estabilización” el objetivo primordial se encaminó al restablecimiento del equilibrio macroeconómico vía la contracción de la demanda y las políticas deflacionistas. Su aplicación se dio en materia monetaria con controles de crédito y alzas de intereses; en materia presupuestal con limitaciones de los déficit público; en materia cambiaria con la depreciación de la tasa real de cambio y la convertibilidad de las monedas⁵.

En cuanto a los ajustes estructurales, se buscó “reformular el sistema relativo de precios y la estructura de las incitaciones para recobrar la competitividad exterior y el crecimiento interno”⁶, siendo objetivos primordiales la regulación por el mercado y la apertura a la economía

³ Hugon Philippe, “Los fundamentos teóricos de las políticas ...”, Op. cit., p.191.

⁴ Ramírez López Berenice, “Tendencias del comercio latinoamericano en los años noventa”, Op. cit., p.372.

⁵ Hugon, “Los fundamentos teóricos de las políticas ...”, Op. cit., p.192.

⁶ *Ibíd.*, p.193.

internacional, elemento que por demás nos interesa primordialmente en esta investigación. A grandes rasgos, la implementación de estas políticas perseguían la supresión de las actuaciones “distorsionantes estatales”, llevando a la economía nacional en su conjunto al juego del libre mercado; por ejemplo, en el caso de la liberalización comercial reduciendo el proteccionismo arancelario o cualquier otro tipo de regulación que lo distorsionara; mientras que en el caso de la liberalización financiera, complementario de la política anterior, se caracterizó por el cambio “de una privatización de las instituciones financieras, tasas de intereses reales y positivas y una reducción de los efectos de evicción relacionados con el endeudamiento del Tesoro, de las empresas públicas y paraestatales, a un saneamiento de los créditos dudosos a una liquidación de las cuentas atrasadas”⁷. Habría que señalar por último que estas “recetas”, preparadas para aplicarse unilateralmente, estuvieron acompañadas de fuertes presiones de foros multilaterales como el FMI, y permitieron a los países que las operaran dentro los espacios de las nuevas relaciones económicas internacionales, como la OMC.

Este esfuerzo por transformar economías cerradas en “abiertas”, bajo parámetros que dejaron poco espacio a la especificidad de cada nación, tuvieron resultados muy contrastantes y, por el contrario, crearon nuevos problemas que a casi veinte años no se han podido resolver. Hablando de la situación latinoamericana, las economías no han vuelto a desempeñar un papel protagónico importante en el comercio mundial, ello significa que el “éxito” fue relativo incluyendo el caso del TLCAN. En consecuencia, las economías latinoamericanas después de las “recetas de Washington” sencillamente se “enderezaron”, pero ni siquiera en sus mejores años durante la década de los noventa han disfrutado de una vigorosa economía, de mercado, lo que se puede argumentar de la siguiente manera:

1) Pese al discurso anti-estatal como actor central de la actividad económica, se continuaron dando prácticas de financiamiento exterior bilateral y multilateral, que tendieron a apoyar a las entidades paraestatales. “Estas prácticas contradictorias nos remiten a

⁷ *Ibíd.*

representaciones simplificadoras que oponen el Estado al mercado, sin integrar la pluralidad de los modelos organizacionales ni las relaciones que se dan entre las esferas de poder político y las de la economía privada”⁸, sin que los recursos externos que se dedican a la primeras tengan un claro objetivo saneador.

2) Las políticas de ajuste y estabilización del Consenso de Washington tuvieron poca o casi nula consideración sobre los riesgos y las especificidades de los sistemas financieros de las naciones subdesarrolladas, lo que no permite a los agentes operar más que en un ambiente de incertidumbre, y riesgo asumido y garantizado por el Estado. La crisis financiera en México, muestra esta falsa separación entre el Estado y la economía.

3) Así como la políticas de transformación de las economías cerradas demostraron poco sobre los riesgos de los distintos mercados locales, según su especificidad, las políticas neoliberales hicieron aún más caso omiso de las relaciones de poder, “los oligopolios que funcionan en un contexto de competitividad imperfecta”⁹, o a las relaciones establecidas entre las distintas élites (políticas, económicas, sindicales, financieras, etc.) que suelen establecer o no acuerdos para el funcionamiento de la base productiva, y que eran elemento fundamental para la inserción internacional.

En consecuencia, los planes para promover el crecimiento económico se habían basado en un “feliz” y único modelo aplicable a toda nación subdesarrollada de economía cerrada que atravesara por crisis, pero los elementos “reales” que habrían de operar no fueron considerados. Ello agravó el hecho de que, si históricamente América Latina no ha encontrado una fórmula para generar recursos para la financiación de su crecimiento, las “recetas liberales” despreciaron espacios no monetarios o financieros que también debían de ser atendidos como la “debilidad productiva, la concentración del ingreso, la dependencia de insumos, tecnología y capital”¹⁰. En su lugar, como hemos tratado de explicar, se reforzaron las formas ya convencionales para la región,

⁸ *Ibíd.* p.194.

⁹ *Ibíd.*, p.195.

¹⁰ Ramírez López, Berenice, *Op. cit.*, p.372.

como son la obtención de divisas a través de las exportaciones, o bien, mediante créditos, deuda e inversión extranjera. En otras palabras, lo verdaderamente sustancial estuvo ausente y, por el contrario, puede decirse que la orientación liberal que adoptó la región estuvo caracterizada por aperturas, comercial y financiera, sin una respaldo o base nacional sólida.

“La consolidación de relaciones de mercado y mayores oportunidades para la inversión privada y/o extranjera han determinado las características de inserción que los países latinoamericanos están persiguiendo en el mercado de la actualidad. Estos procesos han incidido directamente en las orientaciones y modalidades de las relaciones económicas latinoamericanas, en particular las de su comercio exterior”¹¹.

Así, con este cúmulo de propuestas a implementarse, América Latina se insertó en la economía mundial en los tres renglones más importantes que la componen: capital financiero en primer lugar, en segundo el comercio de bienes y servicios, y el crecimiento del producto mundial. Sin embargo, es importante destacar que si bien por un lado operaban las reformas y los ajustes para la región, por otra parte, igualmente operaban reformas profundas en otras latitudes, formas de liberalizar la economía que diferirían enormemente unas de otras y que no podían significar otra cosa que una fuerte competencia internacional. Pero la región no sólo estaba poco preparada para todas estas reformas, sino que no se había planteado el fortalecimiento de las economías nacionales latinoamericanas para hacer frente a esta situación.

Aunque desde finales de la década de los ochenta y principalmente durante la década de los noventa se empezó a hablar de globalización para referirse a las características que guardaban a las nuevas relaciones económicas internacionales, la mayor parte de éstas se desarrollaban entre muy pocos países, principalmente los del norte. De esta área 28 países concentran más del 60% de producto mundial, exportando el 78% de los bienes y servicios, pero representando apenas el 15% de la población. En contraposición, los países en vías de desarrollo participan con poco más

¹¹ *Ibíd.*

del 22% del producto mundial y el 17% aproximadamente de las exportaciones con más del 70% de la población mundial. Por su parte, América Latina pese a las reformas participa con un 8.8% del producto mundial, apenas con un poco más del 4% de las exportaciones mundiales y 8.3% de la población mundial¹².

Si bien, gracias a la apertura y la liberalización, América Latina había corregido algunos desequilibrios de las economías locales, el esfuerzo por la competencia acentuó los desequilibrios sectoriales, el enriquecimiento de aquellas empresas transnacionales radicadas en estos países y debilitamiento de la industria nacional principalmente la pequeña y mediada empresa. De otro modo, al privilegiar la economía de mercado se abandonó el mercado interno, “y al caer la inversión y la demanda, la creación de empleos también, lo que ha deteriorado aún más las condiciones de vida de la mayoría de la población latinoamericana”¹³. América Latina, pese a todo, desempeña un papel en el escenario internacional al ser parte del proceso de crecimiento financiero mundial, al brindar espacios de inversión cada vez más desregulados, como bien recetaba el Consenso, y que por lo tanto son países rentables dado que ofrecen: 1) mano de obra barata; 2) inversión en sectores claves como energía, telecomunicaciones y servicios financieros; 3) mercados emergentes especulativos¹⁴.

Como se señaló líneas antes, la inserción en nuevos esquemas de participación multilateral especializados fue una de las notas distintivas que caracterizaron la era de las reformas latinoamericanas. Un ejemplo de gran significado fue la entrada primero al GATT y luego la incorporación a la OMC, que implicó legalizar y legitimar las reglas del comercio internacional, como la disminución de aranceles, la eliminación de las barreras no arancelarias, permitir nuevas formas de comercio, servicios, solución de controversias, normas técnicas, etc. Pero todo ello también ha derivado en dos importantes hechos: el primero en la constante tensión entre las economías

¹² *Ibíd.*, p.374.

¹³ *Ibíd.*, p.375.

¹⁴ *Ibíd.*, p.376.

desarrolladas versus menos desarrolladas por temas de la agenda como el comercio agrícola y los subsidios, o la competencia feroz, “la eliminación de cláusulas y acuerdos como los de la nación más favorecida por la de trato nacional o los efectos que tendrán acuerdos [anteriores]”¹⁵.

El segundo hecho, que responde directamente al primero, es la creación o estructuración de acuerdos subregionales o bilaterales de libre comercio como estrategia para enfrentar la competencia mundial. En este ámbito, la influencia del potencial comercial de Estados Unidos se ha hecho patente en los acuerdos denominados de “segunda generación” que fueron parte de esta estrategia de inserción. Pese a que es válido decir que había determinaciones estructurales que propiciaron el cambio de paradigma favoreciendo la apertura por parte de la región, es claro que Estados Unidos también necesitaba propiciar un cambio para reconquistar su posición hegemónica y consolidarse en la región, también como una estrategia de crecimiento económico. El problema más grave se dio a partir de la consideración sobre cómo conseguirlo, cómo competir por un espacio en el mercado estadounidense.

Varios países latinoamericanos habían sido estrictos en seguir al pie de la letra las indicaciones del Consenso para restablecer el equilibrio en las cuentas externas: “una forma inmediata de lograrlo era obtener al menos superávit comercial, pero dicha situación agudizó en un primer momento el estancamiento productivo por la caída de las importaciones y por el cambio en los precios relativos, y [el consecuente aceleramiento] de la apertura comercial y financiera”¹⁶. Aún así América Latina también se enfrentó a la transición que representó el fin de la Guerra Fría.

2.2 La reorganización espacial del hemisferio: el TLCAN abre la brecha

Si bien Latinoamérica había sido considerada durante la Guerra Fría parte sustancial de la política de seguridad regional de Estados Unidos, al terminar ésta no se sabía con exactitud cómo habría de darse el o los impactos del reordenamiento del sistema mundial en nuestra región y, aún menos,

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ *Ibíd.*, pp.382-383.

en relación a los Estados Unidos. Algunos de los debates surgidos sobre el tema en Estados Unidos sugirieron “redescubrir” América Latina principalmente, en términos económicos, mientras que otros señalaban que con la desaparición del otro hegemón no habría necesidad ya de cuidar a la región. En otras palabras, la marginación y la indiferencia podrían ser los nuevos elementos que definieran la relación con los Estados Unidos. Sin embargo, si esto último ocurría entonces ¿para qué se llevaron a cabo reformas tan radicales? Por el contrario, para muchos investigadores e intelectuales eran bastante sospechosas las “recetas” de Washington, innecesarias si no se iban a aprovechar. Podemos suponer que el bloque socialista terminaría y que en tanto a América Latina se le estaba preparando para cumplir un papel determinante en la economía mundial, y es cierto que el área estaba poco preparada para competir con las naciones del llamado “primer mundo”; el problema realmente grave para la región no era la “inserción” en la nueva economía sino el resto de países y regiones contra los que debía competir para insertarse y ganar algún lugar. Visto de otro modo: si comerciar con los países desarrollados representaba un problema en la relación norte-sur, no había que olvidar que también se dio una fuerte competencia sur-sur, situación para la que tampoco estaban preparadas las naciones latinoamericanas.

Otro punto importante fue que, al terminar la Guerra Fría, el esquema de la economía en su conjunto se transformó igualmente. Nuevas formas “liberales” comenzaron a atravesar a los países a lo largo y ancho del planeta y fue esta situación de re-estructuración que en Estados Unidos tuvo una gran repercusión, la que finalmente generó nuevos discursos legitimadores (y legales) sobre un viejo tema, “el libre comercio”. La competencia por la conformación de espacios geográficos donde el libre comercio fuera la norma tuvo tres centros principales: Asia Pacífico con Japón a la cabeza, la Comunidad Económica Europea con Francia y Alemania, y Estados Unidos en el continente americano con un ambicioso proyecto hemisférico de libre comercio.

El crear espacios económicos con mercados competitivos y eficientes fue la idea que en las tres regiones privó. Pero, pese a ello, las estructuras que habrían de generarse para los próximos

años no estaban listas: el GATT por ejemplo, se había quedado estancado en la octava ronda de negociaciones y la misma dinámica competitiva y expansionista del capital había fortalecido los desacuerdos de los países negociadores. Esta era una razón más para que los estadounidenses hubiesen visto en el libre comercio regional una oportunidad para fortalecer su capacidad negociadora¹⁷. Estados Unidos actuó podríamos decir rápidamente porque si para la primera mitad de 1990 el entonces presidente George Bush había dado luz verde para las negociaciones de un TLC con México, para mediados de ese mismo año propuso la creación de un área de libre comercio que abarcara todo el Hemisferio. De esta manera, se marcó un parteaguas respecto a cómo habría de darse y conducirse el proyecto de integración regional del continente, respecto del proyecto europeo, cuando señaló: “la prosperidad de nuestro hemisferio depende del comercio y no de la ayuda económica” y reforzó:

“Con el fin de expandir el intercambio comercial, propongo que nos comprometamos con la creación de una zona hemisférica de libre comercio [...] debemos sumarnos a las tendencias mundiales observables, que apuntan hacia el establecimiento de mercados libres, tomando como nuestro objetivo final el establecimiento de un sistema de libre comercio que abarque a todo el continente americano: Norte, Centro y Sudamérica. Esperamos ver el día en el que no sólo el continente americano sea el primer hemisferio completamente libre y democrático, sino que esté integrado por socios en igualdad de circunstancias, partícipes en una zona de libre comercio que abarque desde el puerto de Anchorage hasta Tierra del Fuego [...]”¹⁸.

Desde que el presidente estadounidense Bush lanzó esta propuesta, la inquietud latinoamericana se enfocó en observar cómo se desarrollaban las negociaciones y en todo caso, el funcionamiento del esquema del TLCAN como una muestra de lo que podría acontecer con la región en un futuro.

¹⁷ Peter H. Smith, “Los Estados Unidos, la integración regional y la reformulación del orden internacional” en ¿Cooperación o rivalidad? Integración regional en las Américas y la Cuenca del Pacífico (Shoji Nishijima y Peter H. Smith, coordinadores), Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, pp.72-73.

¹⁸ George Bush, Discursos sobre La Empresa de las Américas, Casa Blanca, Washington, Estados Unidos de Norteamérica, 27 de junio de 1990.

Con base en el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá de 1989, en agosto de 1992 se presentó para su firma el TLCAN con la incorporación de México, justo en medio de la campaña presidencial estadounidense, para que entrase en vigor el 1º de enero de 1994. Así se crea lo que en ese momento llegó a representar el bloque comercial más grande del mundo con “una población de 370 millones en 1992 y una producción económica combinada de unos seis billones de dólares¹⁹. El objetivo perseguido con este “acuerdo” era la promoción del libre comercio mediante la eliminación programada, durante 15 años, de aranceles y cualquier otro tipo de barrera al comercio de una lista que prácticamente contenía todo los productos producidos por los tres países.

Si bien se entiende en la teoría económica clásica que hablar de libre comercio entraña tanto bienes como inversiones y servicios, uno de los puntos que con más atención observaron los países latinoamericanos fue el relativo a inversiones, ya que con el TLCAN en esta materia estaba más que visto que, efectivamente, las reformas que se habían promovido durante la década anterior tenían un objetivo claro: abrir a México a la inversión principalmente estadounidense, pero no así en el sentido contrario. “Conforme al tratado, los bancos y las instituciones financieras de los Estados Unidos podían establecer sucursales en México y los ciudadanos estadounidenses podían invertir en instituciones mexicanas de banca y seguros [para empezar]”²⁰. La única área que fue restringida a la inversión extranjera fue la de los energéticos, principalmente el petróleo que es controlado por el gobierno. Sin embargo, se dio autorización para que compañías estadounidenses participaran en los concursos por contratos de Petróleos Mexicanos (PEMEX), lo que generó un amplio debate, pues los otros dos socios de México consideraban que la apertura debía ser total.

Por parte de nuestro país, el debate se situó en prácticamente todos los frentes, pero un área que llamó la atención sin duda fue la relacionada con la migración, ya que era un tema que

¹⁹ Smith, Peter H., “Los EU, la integración regional”, Op. cit., p.75.

²⁰ *Ibíd.*

desde un principio había quedado fuera de la agenda de negociaciones, salvo el caso de la migración de profesionistas, que quedaban inscritos y legislados en el ámbito de servicios²¹. Y es que, si recordamos las bases sobre las que se cimientan los acuerdos librecambistas estadounidenses, que se basa en las bondades del “liberalismo” económico, sin necesidad de la ayuda para el desarrollo, se entiende que:

“El constante flujo de ‘trabajadores indocumentados’ [que empezó a crecer cada año más y más] de México a Estados Unidos continuó siendo una fuente importante de conflicto en la relación bilateral [y] sabiendo probablemente que no había espacio de maniobra que permitiera alcanzar una solución aceptable para todas las partes, los negociadores del NAFTA prefirieron evitar el tema en su totalidad”²².

El tema en el fondo era difícil por varias cuestiones que estaban interrelacionadas con la situación de las tres economías, particularmente con las poblaciones desarrolladas socioeconómicamente de modo desigual. No había antecedente alguno, ni siquiera en el caso europeo, de un intento de homologación desde niveles de desarrollo tan abismales. Si bien en los tres países hubo movilizaciones por parte de sindicatos y ONG’s, el asunto fue ampliamente utilizado con fines electorales en Estados Unidos: “Al calor de la campaña presidencial de 1992, el candidato Demócrata a la presidencia, Bill Clinton, se comprometió a apoyar el NAFTA a condición de que hubiera salvaguardas eficaces para la protección ambiental y de los derechos de los trabajadores”²³. Estos acuerdos fueron suscritos finalmente en septiembre de 1993, acto seguido comenzó el debate legislativo en los tres países para aprobar el tratado. Se insistió mucho en la nación estadounidense si la estrategia de diversificar los mercados receptores de la producción estadounidense en países en crecimiento sería la mejor opción, en lugar de hacerlo con economías consolidadas como las europeas o la japonesa, a sabiendas de que éstas eran en la realidad una fuerte competencia en todo el mundo. El final, de todos conocidos, fue que la visión y estrategia

²¹ En cuanto a la libre circulación de personas, los europeos le llevaban ventaja al esquema del TLCAN

²² *Ibíd.*

²³ *Ibíd.*, p.76.

librecambista en escalada a partir de incluir a México como primer socio comercial asimétrico venció.

Para el resto de América Latina el TLCAN significó la violación, por parte de México, a los principios que regían ALADI. A su vez, significó una suerte de laboratorio sobre lo que habría de acontecer, situación que por demás varió para cuando comenzaron formalmente las conversaciones para la Iniciativa de las Américas. Y es que el TLCAN había demostrado, como esquema de integración, regional por lo menos cuatro cuestiones: primero, este acuerdo era sólo el principio de un magno proyecto de integración “netamente” económico, en el área comercial pero particularmente en el de inversión. Y los beneficios eran principalmente visibles para las grandes empresas estadounidenses. De ahí que no fuera, en la realidad, un verdadero acuerdo de libre comercio en tanto que dos de los tres socios no podían comerciar ni invertir “libremente”. Queda claro en este mismo sentido que el libre comercio ya era una realidad que se daba entre los socios desde hacia tiempo y, en el caso de México y Estados Unidos, para 1990 las barreras arancelarias y no arancelarias no eran muy altas, considerando a los verdaderamente interesados. Pero la nota significativa, lo que más llamó la atención de los gobiernos latinoamericanos y del mundo, fue la cuestión de las inversiones, pues el TLCAN constituía el primer acuerdo-marco para la libre inversión. Aún así no hay que olvidar que no era una cuestión que en el fondo realmente debiera sorprender considerando que México había estado introduciendo reformas desde poco menos de hacia 10 años para que ello fuese posible y como parte de la estrategia “recetada” para generar crecimiento.

Una segunda cuestión que se evidenció, en relación al proceso comunitario europeo, era que el TLCAN conservaba un carácter “intergubernamental”, mientras que Europa proponía la creación de una entidad supranacional, y que todo se apoyaba “en negociaciones y consensos presupuestos entre gobiernos nacionales. El [TLCAN] no entraña ninguna delegación de la

soberanía política de sus miembros [...]”²⁴. A más de diez años de su puesta en funcionamiento, la realidad nos señala que de hecho el TLCAN tiene inconsistencias institucionales puesto que no hay una correspondencia entre la supuesta integración económica con claras implicaciones políticas que no han sido atendidas. En otras palabras, si algo caracteriza la integración desde el modelo TLCAN, es la falta de compromiso político, derivado de las consecuencias del proceso económico.

Esta última cuestión nos lleva al tercer punto: si bien el TLCAN contempla de manera explícita la protección al medio ambiente, este tema ha sido objeto de innumerables casos de bloqueo comercial, de reclamos fiscales y de bloqueo a la inversión, o en su defecto, de relajación de los respectivos marcos jurídicos domésticos. El hecho es que existen instituciones *ad hoc* creadas con motivo de los acuerdos paralelos pero éstas no tienen poder coercitivo alguno, en virtud de que los espacios de jurisdicción siguen restringidos a la soberanía de los estados. La liberalización comercial encontró un tema de amplio debate en el asunto del medio ambiente, no porque fuera tema poco importante sino por las implicaciones que se entremezclan y confunden con lo comercial²⁵.

Y por último, hay un claro objetivo político, más que de integración, de control: para Estados Unidos ha sido siempre prioritario mantener estable la frontera sur. En este sentido, el enfoque que subyace a la propuesta del TLCAN, presupone que México y América Latina en el futuro apoyaran políticas pro-estadounidenses, no sólo en el ámbito comercial, como una estrategia para asegurar su desarrollo. De modo que el elemento de compromiso político es unilateral y no regional, pues los intereses se dan en torno a la estabilidad de la región y no en torno de la resolución de los problemas profundos latinoamericanos. Es decir que, como estrategia, la cuestión política planteada por el TLCAN significa el fortalecimiento y adecuación del esquema del hegemón sobre su “área

²⁴ *Ibid.*, p.77.

²⁵ Casos importantes que muestran estas contradicciones son los grupos ambientalistas apoyados por empresarios atuneros que presionaron para que el gobierno de Estados Unidos embargara al atún mexicano y las empresas farmacéuticas que han demandado al gobierno mexicano por prohibirles invertir en varias zonas de la Selva Lacandona en Chiapas.

natural de influencia”, lo que no sólo representaría el aseguramiento de todo el hemisferio, con excepción de Cuba, sino el potencial negociador frente a Europa y Japón como bloques e, incluso, respecto a las negociaciones en el seno de la recién estrenada OMC. El ex-embajador John Negroponte cuando trabajó en México mandó un memorándum, originalmente confidencial, que expresa muy bien lo que para su país entrañaba el proyecto de integración del TLCAN:

“México se encuentra en el proceso de cambiar tanto el contenido como la imagen de su política exterior. Ha abandonado su postura ideológica, nacionalista y proteccionista, a favor de una posición pragmática, abierta y competitiva de cara a los asuntos mundiales [...] La propuesta de un TLC es, de cierto modo, la corona de estas nuevas posturas políticas. Desde la perspectiva de las relaciones exteriores, un TLC institucionalizaría la aceptación, por parte de México de una orientación norteamericana de su política exterior”²⁶.

En consecuencia, al proceso de ajuste estructural que había comenzado en los ochenta le seguía el de la consolidación de tales reformas, y parte sustancial en este sentido fue la firma del TLCAN. Pero, por otra parte, si bien México al igual que Chile se habían “liberalizado” económicamente, no así las estructuras políticas y sociales que los rodeaban. Los sistemas “poco democráticos” de estos países no habían sido trastocados y hasta cierto punto el éxito de las reformas emprendidas le dieron el visto bueno o la legitimidad, de la que no gozaban domésticamente, de la comunidad internacional. Los altos niveles de crecimiento económico que en los primeros años de la década de los noventa mostraron estos países, validaron la idea de que la participación estatal minimizada, así como la poca atención al desarrollo social, eran elementos suficientes y necesarios para “reajustar” o “realignar” las economías por demás ineficientes y cerradas.

De ahí que México, pero en especial Chile, fuesen ejemplos “exitosos” del camino que debían seguir el resto de los países de la comunidad latinoamericana. En este sentido, si bien el

²⁶ Proceso, No. 758, México, 13 de mayo de 1992, pp.6-11.

discurso se enfocó a mostrar las bondades de la apertura económica, parte sustancial fue la de establecer que las perspectivas de inserción en la economía mundial (global), se hallaban ampliamente relacionadas con la inserción y consolidación de los bloques regionales. Pero la integración regional sólo podía operar con países “preparados” para enfrentar la competencia, por lo que para el resto de América Latina era forzoso consolidar las reformas; únicamente de este modo la creación de un área hemisférica de libre comercio estaba asegurada.

Sin embargo, si la comunidad internacional guardaba sus reservas respecto al esquema del TLCAN, las perspectivas sobre el potencial de la Iniciativa de las Américas, donde la mayoría absoluta de las economías relacionadas eran altamente dispares, parecía un proyecto arriesgado, sobretodo para las economías menos desarrolladas. Lo que se hizo evidente era que, tomando al proyecto hemisférico de libre comercio como una estructura, el peligro y debate para todas las partes consiste en el espíritu que lo habría de sostener. Fue entonces cuando al número de situaciones en América Latina igual número de visiones sobre lo que debía ser el ALCA. Sin embargo, para 1990, cuando George Bush proclamó la Iniciativa de las Américas que en 1993 el vicepresidente demócrata Al Gore calificó como la posibilidad de una Comunidad de Democracias del Hemisferio²⁷, la integración regional para América Latina, y así lo apoyo la CEPAL, era una estrategia para el desarrollo, mientras que para Estados Unidos lo era para el aseguramiento de su capacidad como hegemon.

Lo que más llamó la atención era la dirección que debía tomar la Iniciativa, el cómo habría de darse una integración donde subsistían varios esquemas previos de integración y cooperación, particularmente si se tenían tres elementos en cuenta: 1) el proceso de integración europeo que derivó en la Unión Europea; 2) las diferencias o asimetrías de los potenciales socios y, 3) la relación histórica de Estados Unidos con América Latina.

²⁷ Smith, Peter H., “Los Estados Unidos, la integración regional”, Op. cit., p.83.

Dos posibilidades sobre el modo de conducción de la integración aparecieron: o bien los países de la región entraban unilateralmente al TLCAN de manera progresiva (dependiendo del progreso de las reformas), o bien los esquemas ya existentes aceleraban sus procesos de integración y cada uno de ellos negociaba por separado con el TLCAN. Es decir negociar el ALCA en bloque. Lo que estaba claro desde diciembre del 94, cuando se llevó a cabo la Cumbre de Miami, fue que este proceso diferiría notablemente del europeo, en la medida que toda discusión en el plano político o abiertamente social quedaba excluida:

“Podría haber una motivación geopolítica en respuesta a acontecimientos importantes, realineaciones o situaciones en el escenario internacional, pero nada de esto se hacía evidente a mediados de la década de los noventa. Esta debilidad [para América Latina] constituye un obstáculo fundamental. [Pues] sin existir una motivación política fuerte, una integración duradera no es posible”²⁸.

En cuanto a la naturaleza del acuerdo, desde un principio se sabía que el ALCA habría de heredar la forma del TLCAN. Hasta cierto punto, la cuestión comercial para Estados Unidos estaba resuelta en relación a México porque no representaba una fuerte competencia, y durante muchos años habían sido de un modo u otro socio comercial. Igualmente se sabía que la cuestión comercial era el aspecto menos destacable del acuerdo, dado que el intercambio comercial con América Latina, excepto con México, había ido disminuyendo considerablemente, y aun cuando el comercio intraregional latinoamericano era escaso, algunos esquemas como Mercosur, CAN o el SICA se estaban fortaleciendo. Por esta razón, la sospecha de que el ALCA habría de dirigirse principalmente al plano de las inversiones se hizo patente a través de la experiencia mexicana. Así que la motivación para continuar con el proceso de integración regional tenía tintes claramente geopolíticos, en cuanto al papel que habían asumido que cumplirían de cara a los próximos años en el continente y e mundo, y geoestratégicos, en cuanto a los bastiones de seguridad y recursos para Estados Unidos.

²⁸ *Ibíd.*, p.85.

2.3 El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: primer ensayo de la estrategia integracionista de Estados Unidos.

Existe una suerte de fiebre latinoamericana por firmar Tratados de Libre Comercio (TLC) intra y extra-regionales, comenzando por México. Los TLC se han convertido desde hace 10 años en un herramienta que busca, a través del comercio y la atracción de capitales, el desarrollo económico y, por ende, al menos así aparece en los discursos oficiales, el mejoramiento de los niveles de vida de la población de los países involucrados. En el fondo, esta concepción del uso de los TLC para desarrollar a una economía tiene una profunda influencia liberal que hace observables las bondades del librecambismo a partir de estadísticas, bases de datos y gráficas que señalan la evolución del comercio y las inversiones entre dos o más países; visión claramente simplista que hace caso omiso de otros indicadores que miden la calidad de vida, el empleo, el poder adquisitivo, etc²⁹.

Gobiernos como el mexicano señalaron a principios de la década de los noventa la necesidad de no aislarse de la economía mundial y su dinámica que se expresaba en el comercio y las inversiones, cuando “el centro de debate [debiera ser] la forma, calidad y agenda de la inserción externa y si ésta es la más efectiva para un determinado país, región y sector social. Es decir, hay que valorar cuál es el esquema de integración en la economía mundial más conveniente para el país y de qué forma responder a las necesidades propias”³⁰. El libre comercio es una opción entre otros caminos, pero desde hace años se le ve como el “medio” para la inserción de economías menos desarrolladas a la economía mundial. El mayor problema de los TLC’s es que se le ve como un herramienta en sí mismos y no aquello que contienen; grave también es considerarlos ajenos a la realidad social y política de la sociedad.

²⁹ Roberto Góchez Sevilla, “Reflexiones en torno a los Tratados de Libre Comercio” en *Alternativas Sur* (No. sobre el ALCA) Vol.II No.1, Centre Tricontinental Louvain-La-Neuve (CETRI) Bélgica/ Centro de Investigaciones por la Paz (CIP) Madrid, 2003, p.75.

³⁰ *Ibíd.*, p.76.

Si para el liberalismo económico no hay ganadores y perdedores, sino distintos grados de ganancia, este referente se pierde cuando los gobiernos que negocian estos acuerdos deben valorar los posibles resultados en un lapso de tiempo. El beneficio para la “nación” se recrea a partir de considerar como referente las preferencias de ciertos sectores o élites fundamentales, para lo que el gobierno considera, el buen funcionamiento de la economía nacional. Los compromisos y sacrificios de otros sectores y actores son vistos como impedimentos a la inserción internacional.

“Los TLC no pueden considerarse una definición genérica y neutral para referirse a cualquier tipo de relación comercial entre dos países. Son, y así deben considerarse, acuerdos comerciales con nombre y apellido: con contenidos, supuestos, objetivos, concepciones y agendas concretas y definidas con fuerte carga ideológica. Cuando se discute sobre la conveniencia de un TLC no se está discutiendo la conveniencia de la inserción externa sino la de un tipo muy concreto de inserción externa y de relación entre los países”³¹.

Para muchos autores el TLCAN fue la materialización de una situación que en la realidad llevaba años dándose: la integración silenciosa de México con su vecino de norte. A pesar de ello, a la mayor parte de los estudiosos sobre el tema les resultó difícil establecer bajo qué lógica de la Teoría de la Integración debía inscribirse porque no parecía ser un acuerdo “convencional” de integración, no sólo porque no cumplía con las “clásicas” etapas que los académicos habían señalado en sus estudios sino que, es lo más importante, porque no contemplaba el desarrollo y la estructuración planificada de las tres economías en cuestión, es decir: que no tocaba temas relativos a planificación industrial, programas de desarrollo, uniones aduaneras, etc., aunque lo más importante era que no señalaba “abiertamente” nada en cuanto a la resolución de las asimetrías económicas de los países.

³¹ *Ibíd.*, p.81.

Y es que si bien el TLCAN se ha propuesto configurar después de quince años una zona de libre comercio, varias de las figuras centrales tradicionales no aparecieron: instituciones mínimas para llevar a buen puerto la cuestión de la integración del hemisférico norte. Ya que se había establecido desde antes de las negociaciones que el TLCAN sería el acuerdo más grande del mundo, lo menos que se podía haber establecido eran los “mecanismos” que lo harían operable, en otras palabras materializar los objetivos, determinar los “cómo” que necesitaba este gigante del norte.

Por otra parte, ya desde las negociaciones algo resultó evidente, el TLCAN abría el mercado mexicano a la industria estadounidense principalmente pero, lo que era aún más novedoso y por lo tanto riesgoso, es que este acuerdo representaba un espacio para la mayor liberalización de capitales en el mundo. De ahí que, a diferencia de otros acuerdos regionales como la Unión Europea que se construyó sobre la base histórica de una guerra que había destruido a sus integrantes, el TLCAN se hubiese suscrito en el contexto de la mayor internacionalización del capital, en especial del financiero.

Bajo esta lógica se comprende que el TLCAN tenía una perspectiva librecambista que trastocaba de manera importante las estructuras económicas en inversiones, servicios, comercio, agricultura, propiedad intelectual, compras gubernamentales, entre otros. Aún cuando el acuerdo proporcionaba nuevos ejes en materia comercial y de inversiones, haciéndolo en aquel momento único en su tipo, la disparidad de los futuros miembros lo hacían altamente riesgoso a ojos de la comunidad internacional. Sin embargo, dado que la naturaleza ideológica que lo sustentaba partía de formulaciones liberales, no es de sorprender que desde un inicio no se viera con buenos ojos, por parte de Estados Unidos principalmente, una posible agenda de integración más profunda y comprometida, a partir de una unión aduanera o incluso la construcción de instituciones regionales expresamente diseñadas para el funcionamiento del TLCAN con una autoridad y soberanía incuestionables.

Ahora bien, lo que sí es cuestionable es hasta dónde la creación y fortalecimiento de instituciones hubiera dado otro camino o trayectoria al TLCAN, porque el primer problema radicaba en reconocer las asimetrías. Reconocerlas no se limitaba a su simple mención en los discursos oficiales sino a su tratamiento. Claro está que el “tratamiento” liberal se basaba, y aún lo hace, en la mención de las bondades del libre comercio, y ahora debemos sumar la liberalización de los capitales, no así a partir del fortalecimiento de las estructuras del país menos desarrollado. El problema no se podía, y no puede resolverse en la esfera económica como la realidad lo sigue demostrando, antes bien las asimetrías entre México y Estados Unidos conllevan debates de tipo político, social, regional, fronterizo e incluso cultural. Por tanto, el análisis de las asimetrías provino del estudio del tipo de economías que estaban a punto de conectarse: México como librecambista y Estados Unidos como proteccionista.

Es a partir de la década de los ochenta cuando la búsqueda de acuerdos comerciales con terceros países se vuelve un mandato fundamental para los Estados Unidos. Hasta cierto punto la maniobra sorprendió en virtud de que este país se estaba manejando en foros multilaterales, principalmente el relativo al GATT. Aunada a la profunda crisis económica del propio Estados Unidos, el estancamiento de la Ronda Uruguay contribuyeron al cambio de paradigma comercial estadounidense, que se caracterizó por un comercio fuerte y ofensivo, y en especial altamente proteccionista: “Con un dólar sobrevaluado, las empresas estadounidenses tuvieron problemas para colocar sus productos en otros mercados. Para entonces Estados Unidos debía cambiar su estrategia para enfrentar los nuevos retos comerciales. Una de estas medidas fue aplicar disposiciones proteccionistas al comercio exterior a mediados de los ochenta”³². Fue entonces cuando Canadá, cuyas exportaciones dependían fuertemente del mercado estadounidense y que

³² Rafael Velázquez Flores, “Orígenes, objetivos y estructura institucional del TLCAN” en Retos e Interrelaciones de la Integración Regional: Europa y América, Roberto Domínguez Rivera et al. (Coordinador), Universidad de Quintana Roo, México, 2003, p.220.

por lo tanto se veía afectado por la política comercial de Estados Unidos, consideró seriamente ser parte de esta política negociando un TLC con el vecino del sur.

“El acuerdo incluía aspectos muy novedosos que en los convenios multilaterales no existían todavía, tales como liberalización sustancialmente del comercio agrícola, garantizaba de un trato nacional para empresas de servicio en ambos países, movilidad de hombres de negocio y profesionales, mayor transparencia con respecto a la regulación industrial, el establecimiento de mecanismos de solución de controversias más efectivos, entre otros”³³.

Por otra parte, la crisis petrolera y la deuda exterior golpearon fuertemente a los países latinoamericanos. Fue entonces cuando México, que hasta 1982 se había manejado dentro de los relativos márgenes del proteccionismo, comenzó hacer reformas sustanciales en su legislación como parte de su estrategia económica para, entre otros cambios, abrirse al exterior. “A partir de 1983, se empezó a dismantelar la protección a la industria nacional, con la sistemática eliminación de los sistemas de permisos previos, los cuales fueron sustituidos por bajísimos aranceles, no mayores del 20% *ad valorem*, lo cual implica que su finalidad [era] abaratar o al menos no encarecer las mercancías del exterior”³⁴. Además de lo anterior, se instruyeron una serie de mecanismos gubernamentales para promover el comercio exterior al tiempo que Estados Unidos creaba leyes de carácter cada vez más proteccionista, no sólo desde el lado domestico sino incluso desde el lado multilateral, a través de la entrada de México en 1986 al GATT. Un año después se empezaron a prestar las condiciones para un acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos para facilitar el acceso a ambos mercados³⁵. Poco más de cuatro años después el terreno estaba preparado para el inicio de las negociaciones para poner en marcha el TLCAN.

³³ *Ibíd.*, p.221.

³⁴ Arturo Ortiz Wadgymar, “El neoproteccionismo norteamericano” en Retos e Interrelaciones de la Integración Regional: Europa y América, Op. cit., p.55.

³⁵ Velázquez Flores Rafael, Op. cit., p. 221.

Desde esta perspectiva, el TLCAN formalizó aún más lo ya concedido por parte de México desde principios de los ochenta, pero a ello habría que añadir nuevos elementos librecambistas en especial en el ámbito de las inversiones. Por eso se vio en este acuerdo “[...] un marco jurídico global, que facilitaría el acoplamiento nacional a Estados Unidos, mediante un deliberado proteccionismo norteamericano y un librecambismo mexicano explícito y garantizado mediante un instrumento de derecho internacional público”³⁶. Las ventajas al comercio exterior aparecían con “relativo éxito” desde el plano operativo y administrativo, pero ya desde su discusión el escepticismo en torno a las bondades del libre comercio específicamente con Estados Unidos, se habían apoderado de un buen número de foros. Una lectura más realista sugería que lo que se legitimó fue la apertura mexicana desde las dimensiones estadounidenses, de su comercio e inversión, asegurándose un modo de comerciar sin restricciones³⁷. En Estados Unidos “algunos congresistas, sindicatos y ONG’s argumentaron que el libre comercio con México afectaría los intereses comerciales estadounidenses”³⁸, pero después de que comenzó a funcionar el acuerdo los debates se centraron en los “efectos”, incluso más que en los resultados “positivos” del intercambio entre los tres países.

En consecuencia, la firma del TLCAN si bien fue una decisión importante para los tres países, lo fue aún más para México, porque puso en marcha un proceso irreversible de integración específico que escapó en primer momento a la teoría tradicional y que, sin embargo, en 1990 se anunció que se comenzaría a negociar.

“Estados Unidos estaba interesado en un acuerdo de libre comercio para asegurarse de que las reformas económicas de México fueran irreversibles y para ganar un aliado político, pues la relación con su vecino del sur en momentos era tensa y conflictiva. Estados Unidos [necesitaba] un México

³⁶ Ortiz Wadgyamar Arturo, Op. cit., p.61.

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ Velázquez Flores Rafael, Op. cit., p.219.

estable en términos económicos y políticos para dar certidumbres a sus inversiones y evitar la migración de miles de mexicanos”³⁹.

En el caso mexicano, se inició una nueva era de política exterior promotora de la política comercial que, ante la falta de éxito de acuerdos comerciales con Japón y Europa Occidental, buscó acceder al mercado estadounidense de manera más “firme” en virtud de que para el momento comerciaba hacia este el 75% de su producción nacional⁴⁰. Con todo y las reservas, y nuevas negociaciones sobre los acuerdos paralelos, que opuso el presidente William Clinton a lo ya negociado por George Bush (padre), el primero de enero de 1994 no sólo entró en funcionamiento el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, sino que a ojos de Estados Unidos, América Latina y un sin número de países alrededor del mundo, México se integró a la región de América del Norte, separándose de su tradicional región cultural latinoamericana e iniciando una nueva era en las relaciones comerciales internacionales.

Si nos preguntáramos que pudo haber justificado la decisión de generar un proceso de integración de este tipo entre actores que no podían reconocerse como pares históricamente, tenemos que entender el contexto en el que se dio. Estados Unidos era un mercado proteccionista con la típica estructura basada en el multilateralismo, pero con la creciente internacionalización del capital en la llamada globalización, comenzaron a formarse bloques comerciales por todo el mundo que reflejaban no sólo una nueva modalidad de hacer frente a la competencia comercial internacional sino que reflejaban los nuevos centros de poder en franca competencia. La declinación económica estadounidense se hizo palpable frente a Japón y Alemania que lideraban fuertemente sus propios acuerdos regionales. Por su parte México se vio inmerso en un proceso igualmente acelerado y atrayente: la competencia con otros países subdesarrollados que se habían

³⁹ *Ibíd.*, p. 222.

⁴⁰ El resto de su comercio tenía la siguiente distribución: 8.1% con América Latina, 12.2% con Europa y 5.3% con Japón. Consuelo Dávila, “La dimensión política de la relación entre México y Estados Unidos, 1989-1993, en Consuelo Dávila y Eliécer Morales (Coords.), *La nueva relación de México con América del Norte*, México, UNAM, 1994, p.189. Citado por Rafael Velázquez Flores, *Op. cit.*, p.222.

re-estructurado con el fin de atraer capitales de estos nuevos centros de poder⁴¹; visto así, la nueva situación internacional exigía de México una decisión rápida: el desarrollo económico del país dependía de la estrategia que se eligiera para insertarse en la economía mundial. El mantenerse ajeno a este nuevo fenómeno podría derivar en la prolongación de la crisis. Además de ello, el libre comercio, con todo el peso del pensamiento liberal, fue visto como el “único” remedio posible a los problemas del desarrollo y la pobreza, atrayendo capitales foráneos para la inversión directa e indirecta que generarían empleos y elevarían los niveles de vida de las personas.

Por otra parte, es claro el papel que desarrolló el gobierno mexicano para completar los acuerdos, al grado que las consultas realizadas a los distintos grupos de la sociedad civil como sindicatos, ONG's, académicos, pequeños y medianos empresarios, entre otros, poco peso tuvieron. “Parecía que la decisión estaba tomada y que las consultas a la sociedad eran simplemente simbólicas y para legitimar la decisión final de la administración salinista. No cabe duda que los actores no gubernamentales más influyentes en el proceso de toma de decisiones fueron las grandes empresas, las cuales estaban interesadas en mejorar su posición en el mercado estadounidense”⁴².

La maquinaria que tuvo que echar a andar el gobierno mexicano fue basta siendo el principal objetivo legitimar el TLCAN ante la opinión pública nacional e internacional, a lo que se le sumó la promoción de México por todo el mundo. El trabajo de convencimiento también se trasladó al resto de los actores políticos no sólo en México sino en Estados Unidos y Canadá.

El problema del convencimiento de los gobiernos sobre los otros actores tenía una profunda relación con los compromisos a los que se estaba obligando: expansión indiscriminada del comercio y de la inversión, a través de: 1) la erradicación arancelaria programada; 2) eliminación de las barreras no arancelarias o cualquier otro mecanismo que distorsionara el comercio entre los socios;

⁴¹ *Ibíd.*, p.224.

⁴² *Ibíd.*, p.225.

3) la protección jurídica de la propiedad intelectual; 4) el establecimiento de mecanismos para la solución de controversias que pudieran darse en el seno del acuerdo, entre otros⁴³. Aunque en el discurso oficial se señalaba, para ser más precisos en el preámbulo del acuerdo, que los tres países se comprometían a promover el empleo y el crecimiento económico en América del Norte; si bien el acuerdo fue bastante novedoso para su momento⁴⁴, la falta de una agenda social establecida institucionalmente o por lo menos un programa de desarrollo para paliar las diferencias económicas entre los socios, fue un claro distintivo que reforzó aún más el escepticismo sobre el TLCAN, sobre todo si se le comparaba con los esfuerzos programados que se habían logrado al otro lado del Atlántico, e incluso en la región del Asia Pacífico.

En el acuerdo desde un principio se señaló la negativa al establecimiento de instituciones de carácter supranacional como las que se estaban construyendo en Europa Occidental, por lo que el carácter institucional “formal” fue bastante sencillo, en el fondo no pasaba del establecimiento de instancias que sirvieran para el funcionamiento, es decir institucional del tipo operativo.

“Como se puede observar, la estructura institucional del TLCAN es acorde a los objetivos planteados en su contexto. En su origen, el TLCAN buscó, frente a una mayor interdependencia, competitividad y globalización económica, fomentar el desarrollo económico de los tres países a partir de la libre movilidad de bienes, servicios y capital. A diferencia del TLCAN, la UE buscaba desde su nacimiento objetivos más allá de lo económico. Es decir, el proceso de integración en Europa tuvo como principales objetivos evitar una tercera guerra mundial, detener el avance del comunismo a través de fortalecer las instituciones democráticas y la reconstrucción económica de Europa luego de la Segunda Guerra Mundial. Por ello, la UE tiene órganos de mayor alcance en materia de decisiones”⁴⁵.

⁴³ *Ibíd.*, pp. 226-227.

⁴⁴ entre algunas novedades estaba: 1) el establecimiento de normas regionales sobre derechos de propiedad, 2) extensión del trato nacional a las inversiones regionales, 3) apertura total al comercio agrícola, 4) mecanismos que evitaran la distorsión del comercio, 5) acuerdos en materia laboral y ambiental.

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 227.

Aún cuando las instituciones del TLCAN hayan sido pensadas en términos de simple operatividad, es evidente que las distintas situaciones (o controversias) que se han presentado a lo largo de los diez años de su funcionamiento han exigido la conformación de órganos que se sitúen como intermediarios “eficaces” entre las distintas economías.

No debemos perder de vista que el modelo norteamericano tiene una inspiración y estructura distinta a la europea, y que TLCAN, como tal, es un acuerdo de integración “económica” regional, basado en un modelo de confederación de tres estados independientes que cooperan para favorecerse del libre comercio. En contra parte, el modelo de la UE al contar con instituciones que tienen por finalidad coordinar las fuerzas de los distintos países (es decir, un modelo federado que asemeja la construcción del equilibrio de poder entre estas instituciones y los gobiernos de los Estados), tienen que contar con los mecanismos mínimos formales de coordinación regionales entre los Estados, que no se circunscriban únicamente al plano de la operación de lo económico, sino que antes bien trabajen los aspectos políticos, sociales (incluso culturales) que no están nunca al margen de los mercados. Todo acuerdo de integración económica regional, conlleva una integración política; este es un punto en el que no han reparado los gobiernos de los tres países de América del Norte.

El debate sobre la necesidad de una “profundización” del TLCAN tiene que ver justamente con aquellos fenómenos (económicos, políticos y sociales) que se generaron a partir de su negación previa a la firma del acuerdo. Ahora bien, en la lógica que lo inspira, sería difícil establecer la idea siquiera de hacer algún día del TLCAN un esquema como el de la UE; lo que si ha resultado urgente es el replanteamiento o modificación de las instituciones que lo “soportan”.

¿Cuál es la importancia de este último punto? Para empezar el TLCAN ha sido visto como el modelo sobre el cual ha de negociarse el ALCA, y si bien su propósito es expansivo en prácticamente todos los sentidos (territorial y comercialmente), la estructura que lo ha de sustentar

parece ser aún más ofensiva que la del primero, añadiendo a la agenda temas más novedosos en materia comercial, pero más riesgosos para los mercados nacionales.

Se presume que a diez años de funcionamiento del TLCAN la estrategia escogida por el gobierno mexicano de crecimiento económico a partir de las exportaciones y la atracción de capitales ha sido exitosa al grado de que México se ha convertido en una potencia regional, y si bien en las estadísticas se pueden ver números sorprendentes o, por lo menos importantes, en relación a otros países, la lección para México no ha sido del todo positiva.

“Estos datos alimentan el mito de que México se ha convertido en el mayor exportador en Latinoamérica y uno de los exportadores líder en el mundo y todo esto gracias al TLCAN. Es una supuesta historia exitosa que se presenta a los otros países de América Latina como un fuerte argumento para que ellos negocien y firmen el ALCA pero un análisis de los datos expone una realidad muy diferente y mucho menos prometedora”⁴⁶.

No es gratuito que América Latina hubiera “escarmentado en cabeza ajena” después de una década de la liberalización comercial mexicana, exigiendo muchas veces que, al contrario del TLCAN, haya una discusión que vaya más allá del librecambismo, en un proyecto integracionista más comprometido con la realidad latinoamericana, porque ahora es cuando se valora que los efectos de la liberalización no han tenido los resultados esperados sobre las tasas de crecimiento del PIB, la creación de empleos formales, la productividad laboral, la modernización del aparato productivo que se refleje en el apoyo a la pequeña y mediana empresa. En su lugar, la terrible desarticulación del sistema económico nacional que ha acompañado a las tensiones sociales, y el resquebrajamiento de las economías regionales, son características observables para otros países latinoamericanos.

⁴⁶ Alberto Arroyo Picard, “El TLCAN en México: promesas y realidades en su décimo año” en El alto costo del libre comercio, Alianza Social Continental- Red Mexicana Frente al Libre Comercio, México, 2003, p.17.

“Las derivaciones políticas de la integración económica trascienden los intercambios de productos. Al final de este periodo [de diez años] tanto en México como en otros países latinoamericanos, cabe preguntarse acerca de las implicaciones no-económicas de esa liberalización. Es el momento de realizar un balance sobre éstas y ver si lo que parecía una estrategia económica que daría lugar a un nuevo modelo de desarrollo ha cumplido o no con esas expectativas”⁴⁷.

Desde que América Latina instrumentó las reformas estructurales y con todo el relativo éxito de algunas economías regionales, ha habido un deterioro sistemático de las balanzas comerciales, vulnerando aún más a los países. Es por ello que, el TLCAN ha dejado ver que la integración de este tipo, entre socios dispares, ha implicado que las distintas esferas sociales de manera informal se relacionan aún más, que cuando se trata de socios consolidados económicamente.

Pese a que el TLCAN es apenas unos meses más viejo que la conformación de la OMC, la mayor parte de los TLC negociados en el hemisferio son una copia al carbón del primero e incluyen temas negociados en el segundo, incluso contienen temas que ni siquiera han logrado ser acordados.⁴⁸

El impacto del TLCAN ha sido relevante para los tres países, para México ha sido un proceso radical y parece ser irreversible, particularmente por los términos en los que fue negociado. Los resultados se pueden apreciar: informalización de los trabajos, fuertes flujos migratorios hacia los Estados Unidos principalmente, que supuestamente iban a detenerse con el tratado, desequilibrios regionales, resquebrajamiento del tejido social, desequilibrios políticos, caída de los salarios, disminución del poder de compra, etc⁴⁹. Una lección importante ha sido que la apertura comercial de México se dio con relación al establecimiento, o mejor dicho, con la absorción de la economía

⁴⁷ Francisco Zapata (COLMEX), El contexto histórico-político de la liberalización comercial y sus implicaciones para el debate acerca del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ponencia presentada en el Coloquio “Impacto del TLCAN en México a los 10 años” auspiciada por el Centro de Investigaciones de América del Norte (CISAN) y el Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc) de la UNAM, 29 y 30 de junio de 2004, p.2.

⁴⁸ Góchez Sevilla Roberto, Op. cit., p.82.

⁴⁹ Zapata Francisco, Op. cit., p.6.

mexicana por parte de la estadounidense. Esta absorción programada, según los términos negociados en el TLCAN, ha generado por una parte la desarticulación de la economía mexicana para su propio desarrollo, y la ha articulado hacia la economía del vecino del norte; de ahí que se hable de una integración silenciosa, aunque los objetivos del TLCAN no hablen de ésta en términos formales.

Aunque mucho se habló del peligro de que la economía mexicana se estuviera integrando tanto a la estadounidense y, pese a que entre 1994 y 2002 el comercio entre los dos países parecía demostrar las bondades del librecambismo, la concentración resultó ser de tales dimensiones que “cuando la economía norteamericana entró en recesión en el año 2001 los efectos negativos sobre la economía mexicana no se hicieron esperar. Los despidos en la industria maquiladora pusieron en la calle a más de doscientos mil trabajadores y la industria manufacturera sufrió serios perjuicios por el cierre de las oportunidades para colocar su producción en Estados Unidos”⁵⁰. La anacronía de la liberalización vía el TLCAN generó una grave contradicción porque las reformas y políticas implementadas, pese a que parecían ir encaminadas al objetivo final, el crecimiento económico, dejaron en el vacío esferas y relaciones sociales (laborales, empresariales, campesinas). “Estas modificaciones implicaron la eliminación de subsidios tanto al consumo como a la producción y la búsqueda de un manejo económico eficientista en dónde la prioridad central fuera la disminución de costos que sustentara la penetración de los mercados internacionalistas y sostuviera la competitividad”⁵¹.

En consecuencia, el TLCAN como modelo para el ALCA ha advertido a los Estados latinoamericanos, no ya de las reformas que han de implementarse porque en la mayoría de los países las reformas ya se introdujeron hace tiempo; el problema surge por las repercusiones que pueden darse a la luz de las modificaciones más profundas que ha realizado México después de la entrada en vigor del TLCAN y de los problemas políticos, económicos y sociales en los que se ha

⁵⁰ *Ibíd.*, p.18.

⁵¹ *Ibíd.*, p.23.

visto inmerso. “La noción de desarrollo perdió su dimensión nacional. Se transformó en un subproducto de las estrategias de las empresas nacionales que funcionaban en mercados cuya dinámica no descansaba en el poder de consumo de los ciudadanos de cada país sino en una lógica global”⁵².

Es por todos sabidos que ALCA tiene un fuerte antecedente en el TLCAN, la idea que se desprende es que el segundo ha de trasplantarse al primero, a la vez que lo fortalece: “Su insistencia sobre la necesidad de reformar el marco legal de las inversiones, de proteger la propiedad intelectual, de establecer una política comercial aperturista, evidencia el intento de ampliar el modelo del TLCAN al resto del hemisferio”⁵³. En este sentido, México más que ser un laboratorio fue la primer fase de un proyecto más ambicioso en el que:

“Mientras que Estados Unidos actuaría como el eje que tendría acceso al mercado de cada uno de los radios, los radios serían los países latinoamericanos y caribeños, que podrían ingresar al mercado estadounidense, pero estarían desconectados entre sí. En cada uno de los acuerdos de este sistema de ejes y radios, Estados Unidos buscaría imponer un modelo de integración aperturista y librecambista como el del TLCAN”⁵⁴.

Ahora bien, habría que considerar cuales son las diferencias entre un acuerdo con México como caso aislado, pero parte sustancial de una primera fase de integración hemisférica, y el caso del resto de los países latinoamericanos. Líneas arriba hemos señalado que México había sido un laboratorio, las razones para creerlo son: 1) la relación de México con Estados Unidos, por su vecindad geográfica, además de tener episodios históricos que los han integrado en otros aspectos además del económico-comercial, lo que no sucede con el resto de América Latina pese a las invasiones e intervenciones, es decir que sobre la región latinoamericana, México es un área natural

⁵² *Ibíd.*, p.23.

⁵³ José Briceño Ruiz, “El modelo TLCAN de integración y las negociaciones del ALCA”, en *Problemas del Subdesarrollo*, Vol.32, No.126, México, IIEc-UNAM, julio-septiembre, 2001, p.48.

⁵⁴ *Ibíd.*

a sus intereses; 2) hasta antes de la firma del TLCAN la relación comercial de México con Estados Unidos no era de más del 70% y su diversificación era relativamente mayor con el resto del mundo, después del acuerdo la relación se invirtió. En contra parte, aunque un buen número de países latinoamericanos ya habían realizado las reformas estructurales exigidas, así como la puesta en marcha de la apertura comercial, guardando las proporciones, la mayoría de las economías latinoamericanas hasta la fecha mantienen esquemas relativamente más diversificados (salvo algunos sectores que sí dependen de la economía estadounidense); 3) somos una región con varias similitudes, pero presionando en el análisis, las estructuras productivas son distintas: mientras que México y Centroamérica se prestan más para la industria de la transformación, Sudamérica tiene una producción más agropecuaria; 4) el caso de México fue interesante para Estados Unidos al experimentar qué tipo de relación habría de darse de una relación comercial más formal con un país menos desarrollado. Para el caso del ALCA, el resto de los países latinoamericanos tienen otras características que no presentaba el caso mexicano y que se están haciendo patentes en las negociaciones y en el trabajo que hacen los gobiernos para fortalecer sus posiciones; 5) finalmente, después de la firma del TLCAN, el resto de América Latina entró en esta fiebre de firmas de TLC's que de un modo u otro le han dado experiencia y le permiten ponderar los futuros escenarios antes de firmar un acuerdo, situación radicalmente distinta a la que México tenía cuando negoció el TLCAN.

Debemos considerar entonces al TLCAN como un paso estratégico sobre la región y que en buena medida el ALCA lo está reproduciendo; sólo que éste que es más ambicioso en todos los sentidos, pero que el gran error de Estados Unidos es no considerar la diversidad latinoamericana en todos los ámbitos. Lo cierto es que si hasta hoy, después de 10 años, las circunstancias han exigido que se replantee entre varias cuestiones el fortalecimiento de la parte institucional del acuerdo, con la posibilidad de la creación de un ALCA esta parte sería inevitable y aún más necesaria. El desconocimiento de las necesidades y de la experiencia de América Latina en estos diez años también de estar observando el caso México, no sólo han estancado las negociaciones,

sino que cada vez las hacen más difíciles. Aunque el “modelo” como tal del TLCAN ha tenido éxito en toda la región, un buen número de acuerdos TLC en su estructura son similares, ya que los países suelen recurrir a él para establecer relaciones comerciales, ello no quiere decir que se trate de una región que sólo le falta firmar un gran acuerdo como ALCA para unificarse.

Justamente la diversidad de la región y los acuerdos separados que han firmado, regionales o extraregionales, han demostrado que está siendo muy difícil alcanzar este criterio de unificación, o de homologación formal. Las necesidades, proyectos y ambiciones de la región superan la simple puesta en marcha de un tratado de las pretensiones señaladas. Así pues, para Estados Unidos ha sido más fácil recurrir a la negociación bilateral, traspaso de un acuerdo económico, para no comprometerse a una profundización de otro tipo como política o social, y menos aún, enfrentarse a sub-bloques regionales fuertes como el Mercosur.

La mayor parte de los países han recuperado la experiencia mexicana de una integración silenciosa a los Estados Unidos, pero la situación de la región es completamente distinta de la de hace diez años, incluso el modelo TLCAN como estructura no puede ser implantada en las mismas proporciones para el Cono sur que a Centroamérica o el Caribe incluso.

Con justa razón se señala que la estrategia de Estados Unidos ahora es negociar 34 TLCAN (mini-ALCA's) en virtud de no poder concretar un acuerdo hemisférico en los términos que se había planteado. Salvo en el Mercosur, la estrategia ha dado resultados, pero inclusive en estos términos Estados Unidos se niega a aceptar que no toda América Latina es igual, y la situación que ha vivido con México por diez años se puede repetir 34 veces.

2.4 La “integración” a la economía de Estados Unidos desde el modelo del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Para comprender cuál es el trasfondo del proyecto del ALCA es necesario reconsiderar los elementos que definen el regionalismo desde la visión estadounidense. Para ello es inevitable

realizar un ejercicio, por lo menos en algunos aspectos, comparativos entre el espíritu comunitario europeo y el hegemónico estadounidense. Y aunque son importantes las lecciones de la experiencia “europea” no hay que perder de vista que se trata de un caso que no en todas las latitudes puede ser exportado; no sólo por el tipo de miembros y el trabajo realizado, sino también por los fines y objetivos que se persiguen en un proceso de integración regional.

Para explicarnos, después de haber revisado los antecedentes al proyecto del ALCA, cuál es su especificidad es necesario recordar que con el fin de la Guerra Fría el sistema internacional sufrió grandes transformaciones y evidentemente la economía aceleró la integración de muchos de sus procesos productivos, comerciales y financieros. En medio de este escenario fue que se redefinió la actuación de los estados y para los Estados Unidos las interrogantes no sólo se centraron sobre sí sino sobre lo que harían otros países (Europa y Japón), principalmente su papel en el proceso de mundialización de la economía que inevitablemente planteaba contradicciones. Así pues, los procesos de regionalización tipo europeo o asiático, formaban parte de la nueva agenda internacional de temas, que los distintos enfoques analíticos debían revisar. Al mismo tiempo, aparecieron temas que si bien eran propios de los estados, ahora recobraron una nueva dimensión de cara justamente a los nuevos tiempos, y el modelo europeo resultó ser un buen ejemplo de su discusión:

“La reaparición del ‘problema alemán’; la reaparición forzada de cuestiones difíciles y divisorias sobre la defensa y la seguridad[...]; y la brecha que se ha abierto entre, por una parte, una estructura institucional cada vez más elaborada y, por la otra, las ideas de legitimidad política e identidad nacional”⁵⁵.

Por otra parte, el legado europeo también nos ha permitido realizar estudios en áreas que parecen ser comunes a todos los procesos de integración porque constituyen la parte medular de

⁵⁵ Andrew Hurrell, “Comparación entre Europa y América: ¿qué clase de problemas? ¿qué clase de teorías?” en Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo (Arturo Borja et al. Coordinadores), Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Miguel Ángel Porrúa, 1996, p.194.

cualquier proceso, lo que no implica que el “fondo” o la “forma” responda a la misma lógica. Como ejemplo de esto tenemos: el estudio del fenómeno del regionalismo y el de la cooperación regional; la regionalización en función a la integración e interacción social y la dirección o no estatal de la misma; en este mismo plano, la conciencia regional, en el sentido del imaginario colectivo sobre la “comunidad”; y en particular a nosotros nos importan una cuestión, la cooperación entre los estados:

“Que se refiere a una cooperación más estrecha entre los estados y al establecimiento de conjuntos de acuerdos intergubernamentales que se sobreponen o de una red de regímenes a escala regional en una gran variedad de áreas de problemas –unos y otra pueden ser establecidos con base en el acuerdo general, pero también pueden depender del liderazgo efectivo de una hegemonía regional; en realidad, es importante recordar que el regionalismo hegemónico ha sido históricamente mucho más común que el regionalismo no forzado”⁵⁶.

Ahora bien, si comenzamos por aplicar este último elemento al caso del continente americano podemos encontrar por lo menos tres fenómenos. Uno que corresponde a la integración formal e informal de los tres países que componen la región de América del Norte. Un segundo fenómeno es el que se ha producido en la transformación en general de las relaciones interamericanas, principalmente en relación a la cooperación en temas comunes, pero lo “económico”, dentro de la nueva dinámica global, sigue acaparando la agenda. Finalmente, es evidente que desde finales de los ochenta, las relaciones subregionales se han visto marcadas y transformadas por los procesos de apertura económica, competencia internacional, otros procesos de integración, el acercamiento de naciones como Argentina y Brasil, el fortalecimiento de esquemas como Pacto Andino, etc. Sin embargo, si notamos bien, salvo contados casos, estos tres fenómenos se dan en un marco de regionalismo con una dirección liberal, en tanto que no contienen un proyecto social o de convergencia política; aunque cabría destacar que en el caso de

⁵⁶ *Ibíd.*, p.195.

las relaciones subregionales el elemento “comunitario” se combina y es una cuestión que permea estas relaciones, aunque con relativo éxito.

A lo que queremos llamar la atención es a la idea de que ya sean relaciones norteamericanas, interamericanas o subregionales, se pueden observar grados relativamente altos de institucionalización; así que, para poder empezar a pensar en la visión de la integración regional estadounidense debemos considerar esta primer premisa: para que se dé el proyecto macrorregional (hemisférico) es necesario contar con bases institucionales conducidas por las relaciones intergubernamentales, pero que no se den en el plano de la igualdad (o comunidad), sino en el de la asimetría, en la relación centro-periferia, o bien la presencia de un hegemón en busca de proyección. Claro está que las visiones sobre cómo Estados Unidos piensa que ha de conducir el proyecto hemisférico y por qué ha de hacerlo pueden apelar a varias “posiciones”, pero lo importante desde el punto de vista de la investigación es encontrar aquellas que se entrecruzan y, dilucidar que es lo que dirige al ALCA desde su visión.

Para empezar, habría que recordar que el proyecto del ALCA tiene una concepción de la política de poder, y en especial la de una sola nación: poder continuar con el poder. Para la visión neorrealista habría un espacio en que se configura el poder y este es el externo, movido por una competencia en constante movimiento que define y redefine políticas de poder, siendo una de ellas las alianzas estratégicas, de ahí que las políticas y procesos de regionalismo estén relacionados con la actual dinámica internacional. Sólo es posible pensar a las regiones desde el exterior y el lugar que éstas ocupan en el sistema internacional: “Los agrupamientos regionales y la mayor cooperación regional surgen en respuesta a desafíos exteriores. La línea de pensamiento neorrealista predominante ha consistido en subrayar las presiones y restricciones políticas que se derivan del poder”⁵⁷. Pero la atención no sólo se centra en el poder político, sino que se basa también en las consideraciones que hace respecto al poder económico y los desafíos que se

⁵⁷ *Ibíd.*, p.198.

generan por la competencia por obtener mercados o crear industrias. Muestra de ello fue la posición del proceso europeo que desde su propia lógica quiso encontrar un modo de enfrentar a los estadounidenses, y en los años ochenta al desafío japonés, que mostraban una gran competencia y capacidad industrial y tecnológica estratégica.

Aunque no hay que olvidar que si bien Estados Unidos intenta dirigir un proceso de integración regional desde la visión que ellos mismos tienen de sí, respecto al lugar que ocupan en el mundo, no hay que olvidar que el neorrealismo también analiza las políticas de poder y su distribución al interior de la región, es decir que presta atención a la estructura de poder regional:

“El hecho de que aun los acuerdos regionales institucionalmente complejos pueden depender de un conjunto de negociaciones intergubernamentales entre los principales estados o la tendencia a formar agrupamientos subregionales como un medio para mejorar el equilibrio de poder frente al estado localmente dominante o el hecho de que los estados más débiles pueden tender a la aceptación regional del Estado hegemónico local, ya sea con la esperanza de recibir recompensas espaciales (‘oportunismo’, en la jerga realista) o en un intento por restringir el libre ejercicio del poder hegemónico a través de la creación de instituciones regionales”⁵⁸.

Esta situación acontece cuando las diferencias de poder son muy grandes (Centroamérica versus Estados Unidos), cuando hay pocas alternativas a la aceptación del Estado hegemónico (comunidad de Mercosur), o cuando un estado más pequeño que el hegemón se encuentra en estrecha proximidad geográfica (México y Estados Unidos). La cuestión del poder en nuestro continente fue definida desde el siglo XVIII; las relaciones interamericanas se han definido por posturas latinoamericanas en contra posición a las aspiraciones (y acciones) estadounidenses. En relación con Estados Unidos, América Latina abogó por la diversificación del poder mediante una política exterior de equilibrio restringido; es decir, no alinearse completamente ni con Estados Unidos ni con sus enemigos, sino con aquellas naciones con las que compartiera rasgos o

⁵⁸ *Ibíd.*, p.200.

características comunes (tercermundistas). Esta postura comenzó a dar un giro primero por los cambios estructurales que se dieron en la década de los ochenta y, posteriormente se transformaron por los eventos internacionales que se dieron a partir de 1989. Claros ejemplo de ello fueron México y Chile: los problemas que los embargaron y metieron en crisis estaban relacionados con la deuda externa con Estados Unidos y por extensión con los organismos “multilaterales” controlados por este país; es claro por qué México optó por terminar la institucionalización de la integración de su economía a América del Norte y por qué Chile diversificó su economía con los principales bloques comerciales.

La política estadounidense, y de ahí lo que inspira el proyecto del ALCA, se basa en la recuperación y consolidación de su poder y autoridad en la región, y aunque en el discurso este objetivo se ha disfrazado en forma de mensajes de seguridad hemisférica, consolidación de la democracia, desarrollo, etc., el verdadero impacto, pasado el tiempo de las intervenciones, se dejó sentir duramente en las políticas comerciales y económicas. Mucha de ellas se encaminaron en varios frentes: romper acuerdos (México-ALADI), alineamientos (Centroamérica), o coaliciones subregionales (CARICOM). Las reacciones igualmente se han dejado sentir, pero particularmente desde el resurgimiento y creación de acuerdos subregionales:

“La consolidación de la cooperación brasileño-argentino, la decisión de crear Mercosur y el relanzamiento o creación de acuerdos de libre comercio en toda la región puede considerarse (al menos parcialmente) como una reacción defensiva a la perspectiva de la creación del TLCAN. Desde una perspectiva neorrealista, el cambio de actitud de los países latinoamericanos respecto a Estados Unidos puede explicarlo el hecho de que adquirieron mayor conciencia de los límites de sus estrategias (en particular el fracaso de la vía potencialmente más prometedor: la formación de un verdadero cartel de deudores)”⁵⁹.

⁵⁹ *Ibíd.*, p.204.

Visto de otro modo, los esfuerzos por equilibrar el poder con Estados Unidos tendrían poca oportunidad si las bases económicas en las que se basaban no se institucionalizaban y había un mayor esfuerzo por hacer funcionar esos esquemas de integración subregional. Aun así, para la mayoría de los países latinoamericanos se replanteó la relación con Estados Unidos después de la Guerra Fría. La cooperación entonces se vio como “necesaria” más como estrategia que como deseo, la mayor parte de los países de la región reelaboraron su política exterior para hacerla más acorde a los temas de la agenda mundial, que son los estadounidenses. En este sentido es que la Iniciativa de las Américas y el proyecto del ALCA no fueron desechados tan rápidamente, y el hecho que se continúe negociando nos habla de esta nueva visión adoptada:

“[...] aunque el debate sobre el regionalismo hemisférico se refiere sin duda alguna a cuestiones comerciales y económicas, éstas son sólo una parte de un replanteamiento más amplio de las relaciones con Estados Unidos, cuyas consecuencias estratégicas y geopolíticas habrán de ser importantes y cuya consolidación institucional podría significar la creación de un nuevo orden hemisférico”⁶⁰.

Por otra parte, esta política del poder o presiones han sido desiguales en América Latina. La presión sobre México, Chile, Argentina o Brasil no ha sido la misma, y ello demuestra como la estrategia de Estados Unidos ha analizado el papel que estos países ocupan en la región en términos de poder. El caso de México y Chile lo hemos señalado anteriormente, pero en el caso de Brasil se puede observar la presión por parte de Washington obligando al país a redefinir y “mejorar” sus relaciones “cooperando” en temas que de entrada son contrarios a los intereses brasileños; mientras que, por otro lado, acaso Brasil busca mantener su libertad de movimiento y de liderazgo en el Cono sur mediante el fortalecimiento de las opciones regionales con las que cuenta, en primer lugar Mercosur, seguido de los acercamientos con el CAN y ahora la Unión Sudamericana.

⁶⁰ *Ibíd.*, p.205.

Pese a lo anterior, si algo ha permeado en la realidad del proyecto hemisférico desde la visión estadounidense es que, los objetivos y las políticas de poder no han tenido un camino fácil porque, aunque Estados Unidos haga una y otra vez propuestas respecto al ALCA, la disposición de los estados latinoamericanos es muy baja. No hay que olvidar, porque es un dato importante, la oleada de gobiernos de izquierda apoyados por un buen sector poblacional que han surgido en los últimos años en la región y, aunque su arribo no escapa a los pactos y acuerdos inter-elites, esta condición ha mostrado nuevos puntos de vista desde los cuales presionar a Estados Unidos para que reconsidere sus políticas hacia la región, que sean aceptables o por lo menos que sean equilibradas y acordes a la realidad latinoamericana de cara a los próximos años. Porque pese a que Estados Unidos no habla abiertamente de una integración regional, el caso mexicano, la renuencia a estimular el comercio multilateral no proteccionista, o proyectos alternativos al ALCA, han demostrado que el gobierno estadounidense no puede evitar la promoción de políticas claramente regionalistas, en virtud de la interdependencia que ya existe en la zona, no sólo en términos comerciales o de inversiones, sino en otros temas que requieren espacios de discusión, acuerdo e institucionalización intergubernamental, como narcotráfico, migración, medio ambiente, etc.

No obstante, la necesidad de crear políticas regionales no sólo han venido desde los países latinoamericanos. Antes bien existen varios actores nacionales, intereses políticos, élites, grupos de presión que consideran que Estados Unidos debe adoptar políticas regionales que consideren la visión e intereses de este país en la región y que sirvan de base para la intervención.

“Con todo, la decadencia de su hegemonía bien puede obligar al Estado hegemónico a la creación de instituciones comunes, que beneficiaría a sus propios intereses, para compartir obligaciones, resolver problemas comunes y generar apoyo y legitimidad internacionales a sus políticas”⁶¹.

⁶¹ *Ibíd.*, p.208.

Este es justamente el marco en el que se inscribe el espíritu que inspira el ALCA: un acuerdo regional que se plantea desde la desigualdad de sus potenciales miembros, con el fin de evitar la declinación del Estado más fuerte. Estados Unidos juega desde este punto de vista, dos funciones: la primera se refiere a un Estado central que al ser lo bastante fuerte puede dirigir un proceso de integración regional, generando necesidad de liderazgo, de una mínima ganancia, incluso de protección; a su vez, puede ser el aparente punto de equilibrio vía la cooperación en un sin fin de temas, de su propia agenda, pero dada la magnitud de su status, perjudica a la región en su conjunto: “el poder hegemónico puede mantenerse a través de la creación y mantenimiento de regímenes e instituciones que establezcan la agenda y decidan qué cuestiones son las importantes y cómo deben abordarse”⁶².

En cuanto a la “cooperación”, más allá de presentarse una visión comunitaria lo que acontece es que los acuerdos regionales permiten que el poder fluya en un solo sentido y hacia un solo objetivo, ello con el “consentimiento” de los otros estados. Es pues, cooperación que se basa en la asimetría y en la posibilidad de reducir lo más que se pueda los costos para los países en relación al país más poderoso⁶³. Sólo que cuando hablamos del “consentimiento” de los estados, en una relación asimétrica, no hay que olvidar que son los grupos legitimadores de la autoridad los que, convencidos de los valores del hegemón, convienen en aceptar el orden propuesto, así que no es un consentimiento forzado ni gratuito, sino que convergen los valores económicos y políticos predominantes, lo que significa que la integración regional es sistemática.

Entre las críticas que se pueden señalar al modelo estadounidense de integración está la caracterización que hace del sistema internacional y en este caso de la dinámica interamericana, pues evita consideraciones respecto a la situación de competencia intraregional y la naturaleza del sistema desde otros ángulos. El sentido en que el sistema interamericano y en especial la realidad latinoamericana se ha modificado en espacio y tiempo es algo fuera del análisis. La política de

⁶² *Ibíd.*, p.209.

⁶³ *Ibíd.*

poder en la región no se puede restringir a la postura de dos o tres países, antes bien los países o regiones más pequeñas, como el Caribe, cumplen una función estratégica en el acomodo y reacomodo de fuerzas. Dicho de otra manera: la situación interamericana no se restringe al papel que cumplen Estados Unidos, México y Brasil, sino que en varias ocasiones, como al interior de la Organización de Estados Americanos (OEA), el papel de los países más pequeños juega un papel determinante.

La política exterior y comercial de América Latina también se encuentra influida por los cambios tecnológicos, los sistemas de comunicación, de producción, de informática, y a pesar de la visión estadounidense sobre cómo debe ser la integración, la región latinoamericana sigue viendo las relaciones con Estados Unidos desde un punto de vista estratégico para el desarrollo:

“El neorrealismo no logra arrojar suficiente luz sobre categorías de capital importancia como son el ‘poder’ y el ‘interés’. Éstas son asumidas *a priori* y el marco neorrealista no proporciona bases para entender el contenido específico de las políticas estatales ni la manera como cambian con el tiempo”⁶⁴.

Por otra parte, el hecho de que un proyecto de las dimensiones del ALCA se atasque o fluya no depende por entero de las acciones intergubernamentales. Antes bien, la primera relación se establece en el marco en el que se definen los intereses o las preferencias estatales, lo cual implica que un conjunto amplio de actores converjan en lo que desean para sí. Tales actores a su vez se ven afectados por lo que ocurre en el sistema económico mundial, y en nuestro caso, por lo que acontece o deja de acontecer en otros procesos de integración. En consecuencia, el contexto que define el proyecto hemisférico tiene el gran defecto de no considerar las fuerzas internas que operan al interior de los estados, de las relaciones transnacionales, subregionales, intrarregionales, y en los efectos que el sistema mundial en su conjunto opera en los actores más locales.

⁶⁴ *Ibíd.*, p.216.

Una grave falta que se observó desde la Iniciativa de las Américas fue la consideración de que históricamente las políticas económicas y en especial las relaciones comerciales latinoamericanas han estado vinculadas a las políticas de desarrollo interno. América Latina ha desarrollado estrategias de crecimiento y desarrollo basándose en diversos modelos que suelen corresponder al panorama internacional, y si bien casi todos tienen como antecedente una reestructuración económica, la visión latinoamericana del libre comercio dista de ser la de Estados Unidos, lo que se ha visto en todo caso son cambios en las estrategias de desarrollo y crecimiento. Ha habido un alejamiento notablemente alto de las políticas de desarrollo basadas en la industrialización mediante la sustitución de importaciones, el “proteccionismo” o el papel intervencionista del Estado en la economía, pero de ningún modo puede sostenerse que este cambio de rumbo considere que el objetivo o visión estadounidense es compartida, sencillamente porque la situación de Estados Unidos no es la de América Latina.

Los distintos gobiernos han adoptado el liberalismo económico, los mecanismos del libre mercado, la reestructuración del Estado, la integración de los mercados como formas para generar crecimiento y desarrollo, no para consolidar su presencia en el sistema económico internacional, porque el grado de competencia de los grandes productores no tiene paralelo a la situación latinoamericana. En su lugar, la visión que ha privado es la neoliberal que aseguraría que han sido las presiones y los nuevos valores los que han transformado a la región: esta es la razón de que se consideraran a las políticas del Consenso de Washington como medios para “enderezar” las economías de la región, pero que no atacaron los problemas estructurales de fondo, como es la cuestión agraria por poner un ejemplo. Las políticas de poder son las presiones gubernamentales y de instituciones multilaterales financieras que se ejercen sobre la región y que en virtud de su poder de coerción, han determinado el cambio de estrategias. Pero, mientras para Estados Unidos se trata de un camino que ha de preparar a la región para integrarla a su economía, el pensamiento latinoamericano aún sigue apostando por ver estas recetas y presiones como “modos” de obtener crecimiento y desarrollo.

“Esto ha creado una firme convicción entre los países latinoamericanos de que las economías dinámicas son las economías internacionalizadas, que el desarrollo depende de una participación exitosa en la economía mundial, que el incremento de la inversión extranjera es de capital importancia para la transferencia efectiva de la tecnología moderna y que el ritmo acelerado del cambio tecnológico [y la falta de su transferencia] ha minado los proyectos destinados a lograr un desarrollo tecnológico de base nacional y autónomo”⁶⁵.

El temor latinoamericano respecto al espíritu del ALCA se centra en que el proyecto institucionalice aún más las relaciones hegemónicas en el hemisferio occidental y que en lugar de que sea una puerta para continuar y fortalecer los programas de crecimiento se centren en el respaldo al crecimiento de Estados Unidos y, en su lugar se fortalezca aún más la relación del eje norte-norte, siendo el eje sur-oeste parte del engranaje solamente. Visto de otro modo, la marginación institucionalizada, de que puede no haber vuelta atrás, es un elemento definitorio desde la visión del sur de lo que representa el proyecto hemisférico. No es gratuito que las políticas de mayor presión sobre la región se den justo cuando ésta parece establecer las pautas, bajo el esquema librecambista, para su inserción en la economía mundial a través de la diversificación y los acuerdos inter-regionales, con la UE por ejemplo, o bien cuando los esfuerzos por fortalecer las relaciones intra-regionales están marchando.

Tanto los cambios políticos que han sucedido, como las recomposiciones sociales de las élites, muestran que lo que parecía ser una alineación con las necesidades estadounidenses, se transformaron en desafíos, en esquemas alternativos de cooperación, o bien en esfuerzos por ejercer mayor presencia. Y ese es un elemento de poder que considera el neorrealismo en los acuerdos intergubernamentales, como en el caso de Brasil con el ALCA. La posibilidad de una socialización del ideal o visión de un proyecto hegemónico hemisférico parece alejarse en la medida en que las élites y clases dirigentes latinoamericanas buscan establecer las preferencias nacionales

⁶⁵ *Ibíd.*, p.218.

ejerciendo presión y llegando a acuerdos. Nuevamente, el que continúen o se estanque el proyecto del ALCA no depende ya por entero de la acción intergubernamental sino del análisis de la configuración de los Estados latinoamericanos y los grupos que visualizan la inserción en la economía estadounidense. “Para entender los cambios de la política económica es necesario analizar el ‘Estado’ y examinar los grupos sociales en cuyo apoyo confían las élites estatales”⁶⁶.

Lo que hace falta en el esquema estadounidense es justamente la evaluación de cómo funcionan los distintos grupos al interior de los estados, tal como acontece en su país, pues en todo caso la viabilidad del ALCA depende de la interiorización de los valores liberales acordes a las necesidades de Estados Unidos y la medida en que organicen estas “preferencias nacionales”. “Una vez más, no es posible entender la naturaleza de los intereses del Estado, como afirman los neorrealistas, sobre la base de preferencias supuestas y configuraciones externas de poder”⁶⁷. La idea de que el efecto *spillover* del libre comercio e inversión que tanto preconizan los negociadores estadounidenses para el ALCA se sociabilice, depende más de las evaluaciones que hagan los distintos grupos locales nacionales sobre los efectos de ganancia o pérdida que visualicen y que, al converger con tales políticas de cooperación, fortalezcan los programas de estructuración económica destinados al crecimiento y en algunos casos desarrollo.

“El cambio de la política económica y, más generalmente de las actitudes latinoamericanas hacia Estados Unidos sugiere con gran fuerza que necesitamos examinar más de cerca los procesos políticos nacionales por los cuales esos grupos que adoptan los valores del Estado hegemónico (en este caso, los valores económicos liberales de mercado) ora son capaces de lograr el predominio (como en el caso de México) ora fracasan en ello (como en el caso de Brasil). Las muchas y diferentes formas de presión y estímulo exteriores son, desde luego, importantes; pero también lo es la manera en que esas ‘señales’ externas son recibidas e interpretadas en el estado subordinado [...]”⁶⁸.

⁶⁶ *Ibíd.*, p.225.

⁶⁷ *Ibíd.*

⁶⁸ *Ibíd.*, p.226.

Conclusiones del capítulo

La propuesta de integración desde el norte tiene claros tintes geo-económicos y geo-políticos; si a ello aunamos la “fiebre” por firmar TLC que ronda a las naciones latinoamericanas, que ven en estos un modo de superar el estancamiento económico y de desarrollo que ha ensombrecido a la región por más de 20 años, resulta ser una combinación casi perfecta para un esquema como el que se propone en el ALCA.

El discurso latinoamericano ha estado viendo en la cooperación regional, una forma para desarrollar las economías, lamentablemente la visión que Estados Unidos tiene de la problemática del desarrollo latinoamericano es la menor de sus preocupaciones. El programa de reformas recetado a la región en América Latina en la década de los ochenta no mostró interés por este tema por lo que difícilmente se nos antoja que el ALCA pueda tener alguna repercusión en el desarrollo de la región; si algo ha evitado las acciones estadounidenses en materia de cooperación, es actuar directamente sobre las regiones más retrazadas; en todo caso se ha buscado desarrollar áreas industriales en función de la reducción de costos de producción o bien para incentivar las inversiones, muestra de ello es el caso mexicano con el TLCAN.

La posibilidad de pensar que Estados Unidos hubiese concebido un plan para limpiar financieramente el sistema latinoamericano antes de comerciar e invertir, puede parecerse ajena a la realidad en virtud de que sus planes parecerían no cumplirse. Lo que más nos ha llamado la atención, y que es lo que hemos tratado de argumentar, es cómo ha estado dándose un proceso de integración dirigido desde el norte hacia el sur, para homologar los sistemas financieros y jurídicos de la región con el fin de facilitar el comercio y la inversión, principalmente estadounidense.

Más importante aún es el hecho de que, la integración propuesta por Estados Unidos no tiene referente alguno de responsabilidad comunitaria ni se propone profundizar las relaciones con América Latina en un sentido europeo. Antes bien, y esto debe quedar claro, ALCA se trata de un esquema de integración “a favor” de Estados Unidos. La integración sirve a los intereses de Estados Unidos; intereses que no le son desconocidos a la región, pues ha convivido con ellos por mucho tiempo. No obstante, si algo ha fallado y sigue fallando, en el cálculo estadounidense, es que América Latina como región no es heterogénea.

Estados Unidos le ha estado dando al ALCA un tratamiento liberal de la integración, esto es que se limita al aspecto meramente operativo de la libertad de comerciar e invertir. Los factores externos que pueden incidir en las prácticas, sean del tipo que sean, parecería que se pueden solucionar por la misma lógica del mercado y por la mínima participación del estado. En consecuencia, el ALCA, tal como lo hiciera TLCAN, es una propuesta limitada para el crecimiento y principalmente para el desarrollo de la región latinoamericana porque no es un esquema que recupere las necesidades de la región, ni la especificidad de los participantes. Sin embargo, en estos momentos ALCA se nos sigue antojando la propuesta más acabada de una expansión comercial, y principalmente de inversión, en la región más grande, no por el número de participantes sino por los objetivos que persigue. Si a ello sumamos la falta de mecanismos de cooperación y co-responsabilidad entre los miembros, podremos vislumbrar que las instituciones que propone son acordes con los postulados liberales; esto es lo que corresponde analizar ahora.

Capítulo 3: La visión de la integración desde el ALCA

Introducción al capítulo

No hay dos procesos de integración que sean iguales, tal vez similares pero no iguales. Un proceso de integración formal o informal responde antes que nada a la naturaleza de las relaciones entre los futuros participantes y en especial, a su propia situación, en este caso económica (aunque nunca debemos olvidar las variables políticas y sociales). Comenzar a preguntarnos cuál es el trasfondo del proyecto ALCA, una vez que hemos revisado el antecedente en el capítulo anterior, nos exige pensar en los planteamientos y estructuras que se proponen en este esquema. Una premisa fundamental que hemos mantenido a lo largo de este trabajo es que, las instituciones y los acuerdos intergubernamentales tienen mucho que decirnos acerca de cómo en la práctica se da un proceso de esta naturaleza. Ahora el ejercicio nos llama a analizar las estructuras de un fenómeno que a diferencia del Mercosur está todavía en la fase de creación, idea que es importante considerar a lo largo de este capítulo; si bien se han propuesto estructuras organizacionales, acuerdos y posturas, el hecho de que ALCA ya haya alcanzado los 10 años de negociación nos dice que evidentemente existen más que tensiones entre gobiernos y posiciones: el acuerdo se está viendo como inviable para un buen número de países. Si intentamos ejercer el análisis en esta situación ahora debemos indagar por la estructura planteada que justamente no está siendo aceptada.

Lo que nos proponemos en este capítulo es buscar en las estructuras propuestas, los acuerdos, las reuniones intergubernamentales, los calendarios, etc., una razón por la cual ALCA no esté ya funcionando y que por otra parte nos revele cuál es la visión de integración que se está proponiendo. Habría que responder a la pregunta de qué le pasó al ALCA en el camino a su negociación final, o qué es lo que lo está deteniendo.

Una primera idea que habría que estudiar es la relevancia del acuerdo mismo bajo sus propios términos en relación a los flujos comerciales con América Latina y en especial (partiendo de

la premisa de que ALCA conviene al primero que lo propone) de los flujos comerciales y de inversión de Estados Unidos. En consecuencia, es claro que si algo caracteriza a ALCA es que se trata de un acuerdo entre no pares, no sólo en términos económicos sino culturales, sociales y políticos. Las condiciones estructurales para ser socios parecen no estar establecidas más que en términos de costo-beneficio comercial, cuya lectura liberal se lee como un “ganar-ganar” (a saber quién gana más).

Un segundo punto que se hará es la revisión de la estructura propuesta para ALCA en cuanto a sus objetivos, organización y estructura. Resulta importante estudiar cuál es la oferta que estaría lanzando el acuerdo en cuanto a la parte administrativa porque ahí radica a la base la esencia de cómo en la realidad se está planeando que funcione el acuerdo. Justamente ésta ha sido una parte crítica en los acuerdos y las múltiples reuniones, grupos y comités que han encontrado con que esta parte no ha terminado de ser acordada con relación a las preferencias de todos los participantes. Esta situación nos llevará a revisar frente a las etapas y el contexto de negociación, los intereses y conflictos que se han generado, no sólo de cara a las propias negociaciones sino poniendo especial énfasis en los conflictos originados por la falta o no de institucionalidad (lo que implica que el acuerdo no ha recuperado los puntos de vista de los participantes). Ello nos llevará a discutir los temas pendientes de la agenda de las negociaciones de frente a las necesidades de la región y en especial de cara a las expectativas que todavía se sostienen, así como los posibles escenarios que se puedan dar.

Debemos señalar que ALCA en cuanto a su estructura, se perfila como un acuerdo meramente funcional, que administra un acuerdo comercial pero que no es capaz de llevar más adelante un compromiso comunitario en favor del desarrollo de sus propios miembros. En consecuencia, las instituciones planteadas, son sencillamente operativas, no tienen un fin claro en cuanto sentar las bases para el desarrollo de los miembros. Como hemos señalado éste sólo puede alcanzarse por el crecimiento económico que se tenga gracias al libre comercio.

En consecuencia, lo que intentaremos probar en este capítulo es que: el acuerdo ALCA por la misma dinámica que ha demostrado llevar en cuanto a la presencia institucional, nos parece que es un acuerdo que se acerca mucho más a las preferencias de Estados Unidos en cuanto a inversiones que en cuanto a la liberalización comercial. Porque la mayor ventaja según podemos observar es que, si el ALCA es visto como una suerte de extensión del TLCAN u otras iniciativas similares, Estados Unidos reduciría riesgos en cuanto a la oportunidad de cumplir con su propio programa comercial y en consecuencia ajustarse a las crisis multilaterales de la OMC. Es decir que, ALCA al no ser un acuerdo pensado en términos institucionales comunitarios, permite que uno o pocos de los participantes se vean beneficiados porque no se establecen compromisos que vayan más allá del aspecto jurídico comercial.

3.1 Relevancia del ALCA

Sin duda alguna, el proyecto del ALCA nos exige reflexionar sobre el significado de la integración hemisférica más allá de la expectativa comercial; nos exige recuperar los costos y beneficios en un espectro más amplio, en relación a los objetivos generales y específicos de este acuerdo en comparación con otros esquemas de integración regional, es decir, con relación a otras alternativas. Llama la atención los “aparentes” primeros beneficios como el acceso al mercado estadounidense frente a la experiencia, que ya hemos repasado del TLCAN. No son gratuitos los cuestionamientos en torno al trato comercial principalmente de Estados Unidos con la región, y la intención abiertamente librecambista de consolidar las políticas nacionales de apertura, en comparación con la falta de compromiso para modificar la política y los instrumentos comerciales estadounidenses. Se trata pues de pensar los espacios que interactúan en un acuerdo de dimensiones hemisféricas con base en acuerdos económicos multilaterales, alejados de una base comunitaria o social.

Más allá de lo que habremos de señalar adelante sobre los problemas y reservas en las negociaciones, el trasfondo del proyecto ALCA ocupa un papel relevante en los debates nacionales y subregionales de la comunidad latinoamericana porque de las negociaciones y, principalmente, de las instituciones que de él emerjan, dependerá “la fisonomía de las relaciones entre Estados Unidos, América Latina y el Caribe en las próximas décadas”¹. Si ha habido una cuestión de fondo que ha influido en las negociaciones, son las visiones y realidades que permean la problemática latinoamericana y la importancia de la iniciativa hemisférica para el desarrollo de cada uno de los países participantes, basada en las relaciones actuales. No hay que olvidar que:

“Para Estados Unidos el comercio con América Latina y el Caribe sólo absorbe el 20 por ciento del total de sus exportaciones y México representa la mitad de ese porcentaje. En cambio, la importancia relativa de las relaciones económicas con Estados Unidos varía mucho según los países y las subregiones de América Latina y el Caribe; al representar proporciones del orden del 80 por ciento para México y los países centroamericanos y caribeños del 40 por ciento; 60 por ciento en el caso de los andinos; y menos del 40 por ciento en el caso del MERCOSUR”².

Es claro, pues, que el ALCA no significa lo mismo para los 34 participantes ni para el resto del mundo dividido en sus respectivas regiones. Los intereses, procesos, y objetivos propuestos han variado no sólo en relación a las preferencias nacionales de cada estado, sino principalmente en relación a los compromisos adquiridos localmente. Para entender las negociaciones y vislumbrar el papel de las instituciones es imperativo conocer el significado que tiene el acuerdo para los distintos países, porque: “A las diferencias en las prioridades externas que reflejan las cifras, se añaden otras, derivadas de las concepciones básicas y de las expectativas iniciales; no necesariamente coincidentes entre todos los países participantes”³.

¹ Aida Lerman Alperstein, “La influencia de Estados Unidos en América Latina” en La economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina (Rosa María Piñón Antillón, coord.), FCPyS-UNAM/ Delegación de la Comisión Europea en México, México, 2002, p.285.

² *Ibíd.*, p.286.

³ *Ibíd.*

Para la economía de Estados Unidos la importancia real del comercio latinoamericano es mínima, excepto el caso mexicano. Aunque ha habido una recuperación del flujo comercial, no se han vuelto a ver los niveles de intercambio de la década de los cincuenta cuando la región en su conjunto ocupaba casi el 28% de las exportaciones de Estados Unidos y el 34% de las importaciones y aunque el argumento del periodo de sustitución de importaciones ocupa mucho de la explicación, también es cierto que en los años subsecuentes la región tuvo que competir no sólo con nuevos rivales como Canadá y los países de Asia Pacífico, sino con la silenciosa integración de México al bloque norteamericano y las consecuencias derivadas de ello; y sin embargo, la relación comercial con la región latinoamericana, como lo demuestran las negociaciones del ALCA, son altamente controvertidas como si se tratase de una relación comercial activa.

Si bien, por un lado, el comercio de bienes es uno de los temas más controvertidos por las políticas estadounidenses proteccionistas, en otros ámbitos como servicios, inversiones, derechos de propiedad, etc., es Estados Unidos quien más ha mostrado interés en llegar a acuerdos en el ALCA. A pesar de que este último país ha mantenido su política proteccionista, no debemos olvidar que ha habido una evolución en los mecanismos y en la recomposición de esos intereses. Por ejemplo, hace dos décadas las relaciones de Estados Unidos con la región se habían basado en el tratamiento de la Nación Más Favorecida (NMF), cuando comenzaron a aparecer acuerdos de comercio preferencial. Todos los países de la región, salvo Cuba, guardan algún acuerdo de este tipo con distintas variantes:

“1. Aquellos que tienen acuerdos de libre comercio con Estados Unidos: caso de México [y Chile]; 2. los que se benefician con la Ley de Preferencias Comerciales de la Región Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; 3. Los que se benefician con el Sistema Generalizado de Preferencias: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela; y 4. Aquellos que se benefician con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe: todos los países centroamericanos y del Caribe, excepto Cuba”⁴.

⁴ *Ibíd.*, 288.

El resultado fue que para mediados de los noventa “la participación estadounidense en las exportaciones de América Latina sobrepasaba el 45%, mientras que su participación en las importaciones superaba el 40%”⁵, y pese a las fluctuaciones que se han dado, en la mayoría de los países latinoamericanos el 50% del capital extranjero suele provenir de Estados Unidos. “Más impresionante es la forma en que la posición dominante de Estados Unidos en los flujos comerciales de América Latina ha sobrevivido a los cambios de composición de las exportaciones de la región”⁶. El comercio hemisférico se ha desplazado de los productos primarios hacia los bienes manufacturados y los servicios, aunque siguen siendo fundamentales las exportaciones tradicionales; en contraste, con la Unión Europea son los productos primarios los que siguen dominando la relación comercial.

De lo anterior se puede inferir que, pese a que el comercio de América Latina con Estados Unidos es secundario, no lo es así la creciente participación de la inversión y que por lo tanto, “el interés principal del gobierno estadounidense en el ALCA radica en la oportunidad de promover un nuevo paradigma de comercio”⁷; sobre todo porque es una iniciativa que se dio en torno a la sucesión del GATT, por la OMC como consecuencia del estancamiento de la Ronda Uruguay. Si a ello sumamos la crisis de esta nueva organización comercial en el plano del multilateralismo, podemos en parte explicar el interés por negociar y sentar las bases de instancias regionales (hemisféricas) que velen por los intereses en materia de comercio e inversiones. La mayor ventaja según podemos observar es que, si el ALCA es visto como la extensión del TLCAN y otras iniciativas, Estados Unidos reduciría riesgos en cuanto a la oportunidad de cumplir con su propio programa comercial y en consecuencia ajustarse a las crisis multilaterales de la OMC.

“Cabría sostener que el termino de la Ronda Uruguay y el reemplazo del GATT por la OMC hacía superfluo el ALCA desde el punto de vista

⁵ Víctor Blumer-Thomas, “El área de libre comercio de las Américas” en *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, Octubre 1998, CEPAL, p.243.

⁶ *Ibid.*, p. 244.

⁷ *Ibid.*, p. 253.

estadounidense. Sin embargo, es muy difícil que Estados Unidos controle el programa de la OMC y hay varias comisiones de arbitraje que han fallado en contra de este país [...]. Así, la OMC no es popular en muchas partes de los Estados Unidos y el ALCA se considera una vía más expedita para promover las nuevas aspiraciones estadounidenses”⁸.

Así, es importante no perder de vista que el proyecto hemisférico comercial se ha estado inscribiendo en el contexto no sólo del denominado “nuevo regionalismo”, sino en particular a partir del replanteamiento de la política comercial estadounidense ocurrida a mediados de los ochenta; la que, a su vez, estuvo respaldada por un sistema comercial multilateral abierto que propugnó por el comercio no discriminatorio y total. Fue entonces cuando la política exterior de Estados Unidos, ante el incremento de su déficit comercial, comenzó la exploración de otros caminos para volver a elevar sus niveles de intercambio y crecimiento. Es en este marco donde se inscribieron los acuerdos regionales y bilaterales con terceros, que se sitúan en otro ámbito que no necesariamente se apega a la política de seguridad que tanto identificó a la política exterior estadounidense de la Guerra Fría.

En este sentido, el acuerdo con Canadá y México si bien responde a esta nueva visión del mundo de la pos-guerra, no debemos olvidar que no se trata de un caso aislado; antes bien, los europeos y los asiáticos daban un paso más en cuanto a la concepción de sus propios acuerdos de integración. Lo “específico” del TLCAN, que se hace extensivo al ALCA, es que se trata de un acuerdo que en primera instancia tiene una naturaleza “comercial” y poco “institucional”, si se compara este último aspecto con la situación europea. Pero particularmente, el ALCA llama la atención, porque al igual que su antecesor, marca un parteaguas en los acuerdos entre potenciales socios no iguales. Este tipo de acuerdos son conocidos como de “nueva generación”, que entre sus características están: 1) la liberalización comercial total extensiva a servicios e inversiones; 2) la vinculación entre socios dispares en cuanto a niveles de desarrollo; 3) la participación de países que han llevado a cabo reformas estructurales importantes con el fin de generar un ambiente de

⁸ *Ibíd.*

competencia y atracción de inversión. Bajo este esquema, las “principales ventajas” para América Latina se advierten en la apertura del mercado estadounidense, mientras que para Estados Unidos las ventajas se vislumbran en la apertura sin restricciones del área de inversiones y servicios.

3.2 Objetivos

Hasta antes de la ampliación de la Unión Europea, el proyecto del ALCA era visto como el acuerdo de libre comercio más grande, no sólo por el número de consumidores (unos 800 millones), sino porque el PIB regional ascendería a 9 mil mdd, respaldado por un comercio de 2.5 mil mdd. Ahora bien, el inicio de las negociaciones de este acuerdo se inscriben en la Cumbre de las Américas en 1994 celebrada en Miami; en este escenario se había propuesto la creación de un área de libre comercio que absorbiera en un solo acuerdo el resto de los procesos de integración regional, y cuyas negociaciones debían finalizar a más tardar en enero de 2005. Si bien, ALCA guarda en la parte comercial (y por extensión relacionada a inversiones y servicios) una estrecha relación y semejanza con el acuerdo de TLCAN, éste se diferencia en algunos aspectos sustanciales: 1) se incluyó una agenda social, 2) existe la cláusula democrática, 3) hay un marco laboral y ambiental, 4) se incluye a la sociedad civil en el proceso de negociación, 5) la participación si bien es intergubernamental cuenta con la participación de organismos regionales y, 6) se recuperan las experiencias de otros acuerdos regionales⁹.

El instrumento que marca las pautas y bases bajo las que se han llevado a cabo las negociaciones es “la Declaración de Principios”, documento que señala la visión y los ejes que constituyen el proceso integracionista. Hasta ahora ha habido cuatro grandes cumbres hemisféricas y en cada una se ha generado un documento declaratorio, pero en general en todos prevalecen los siguientes propósitos (con ligeras diferencias) que se esperan alcanzar con la creación de un área hemisférica de libre comercio:

⁹ Eduardo Roldán Acosta, “El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA): Estructura y Propósitos” en Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América (Joaquín Roy et.al., Coords.), Ed. Plaza y Valdez, Universidad Quintana Roo, México, 2003, p.512.

1. Establecimiento de las condiciones para procurar la estabilidad, la paz y el desarrollo regional a través de esquemas políticos democráticos. Lo más importante de este punto es que Estados Unidos apelaría a la creación de una comunidad que al guardar los mismos valores sea copartícipe, vía las instituciones e instrumentos democráticos constitucionales, de la defensa y promoción de las reformas librecambistas. En este sentido, el trabajo de la OEA es vital para promover estos valores y legitimarlos frente al resto de la comunidad, así como considerar a los países que participan o no. Y si bien se reivindican los principios de igualdad y soberanía, éstos tienen un doble propósito dentro del esquema ALCA liderado por Estados Unidos:
 - a) La responsabilidad política de la comunidad regional frente a situaciones de crisis disminuye y sólo es necesaria una intervención si la gravedad del caso lo amerita pero principalmente se privilegia el que sean los propios estados quienes den soluciones al conflicto, aunque por medio de declaraciones en el menor de los casos, se debilitan regímenes desde el exterior sino es que se financia a los grupos de oposición;
 - b) Al privilegiar el principio de soberanía se mantiene un apego a los principios tanto de la ONU como, y ahí radica lo interesante, de la visión multilateralista de la OMC, lo que equivale a la negación de construcción de instituciones más formales de cooperación comunitaria.

2. A la instrumentación de las reformas económicas a las que nos hemos referido le sigue ineludiblemente el complemento de la integración “económica” y el libre comercio como base de la prosperidad. De acuerdo a este principio se entiende que son las políticas librecambistas y de protección a la propiedad privada, las “únicas” maneras de dinamizar y engrandecer a una economía local de proyección internacional. Así, cualquier acción que establezca el estado

con el fin último de promover el crecimiento económico, ineludiblemente se traducirá en una mejora de los niveles de vida de la población.

3. De lo anterior se desprende que, la erradicación de la pobreza y la discriminación, son factores que deben ser resueltos vía la ampliación de los márgenes de participación de la sociedad hemisférica en el libre comercio. Ahora, la participación societal desde la perspectiva estadounidense tendría una visión más apegada a la creación de una comunidad de potenciales consumidores con derechos, que propiamente a la implementación de programas de justicia social. Un ejemplo de ello lo podemos encontrar en la propuesta de ampliar este margen de participación a los pueblos indígenas, ya que no se establece si se han de respetar sus usos y costumbres; en cambio se definen sus derechos “democráticos” lo que inevitablemente nos lleva a la idea de otorgarles “derechos”, como el que se pueda ejercer sobre la propiedad privada y en consecuencia la comercialización de ésta.

4. Finalmente y en íntima relación con este último principio se encuentra la idea de que la integración debe velar por la conservación del medio ambiente, el uso y comercialización “eficiente” de la energía, todo ello con vistas a promover un desarrollo sostenible. En otras palabras, se trata de un proyecto concreto de desarrollo diferenciado según las distintas regiones que componen nuestra región apelando al principio del cuidado al medio ambiente, el cual muy bien puede ser privatizado y por tanto comercializado, no siempre con intereses industriales pero si en otras áreas como la farmacéutica, el turismo, la investigación, la energía, etc.

Estos principios si bien son los objetivos que se han establecido para el proyecto integracionista, su implementación se ha vertido en el documento que se ha denominado “Plan de Acción”, que señalan las acciones y las formas de cooperación que han de darse paralelamente al proceso de integración en su parte intergubernamental. Esto es, lo que se conoce también como la

“agenda social y económica” la que no es propiamente el centro del proceso de integración porque la mayor parte de las líneas que se plantean no constituyen ejes gubernamentales o instituciones que faciliten este proceso. El Plan de Acción se limita a establecer y restablecer puntos que si bien son de cooperación no marcan lo que suele establecer una agenda de integración más formal, sino que son temas que preocupan fundamentalmente a Estados Unidos; como por ejemplo:

1. Dignificación de las labores de la OEA en la consolidación de las democracias representativas, con pleno respeto al principio de no intervención.
2. Cooperación y fortalecimiento de los instrumentos interamericanos de protección y defensa de los derechos humanos y grupos minoritarios, mujeres y niños.
3. Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil mediante reformas legislativas que permitan el reconocimiento jurídico de éstas y fomente la participación cívica en los asuntos de política pública.
4. Ratificación de la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. En el mismo rubro, se señala el impulsar leyes para el congelamiento e incautación del producto de operaciones de lavado de dinero.
5. Promoción de acuerdos bilaterales dirigidos a penalizar a quienes cometan actos terroristas.
6. Fortalecimiento de los foros de comercio e inversión ya existentes en el hemisferio, al tiempo que se analizan las coincidencias y divergencias, así como la sistematización de las obligaciones existentes en cada acuerdo comercial.
7. Establecimiento de “una Comisión sobre Asuntos Financieros Hemisféricos que estudie las medidas para promover la liberalización de los movimientos de capital y la integración progresiva de los mercados de capital, incluyendo, si se considera conveniente, la negociación de directrices comunes sobre los movimientos de capital que faciliten su liberalización progresiva”¹⁰.

¹⁰ 1ª Cumbre de las Américas, Plan de Acción, Miami 1994, Área de Libre Comercio de las Américas.

8. Fomento de la cooperación técnica y científica, incluida su estandarización, así como la de metrología y otras normas técnicas.
9. Afirmación del apoyo a las estrategias contenidas en el “Compromiso de una Alianza para el Desarrollo y la Lucha para superar la Pobreza Extrema”, adoptado por la Asamblea General de la OEA.
10. Fomento al acceso universal a la educación de calidad, así como la educación de adultos y la capacitación profesional, técnica y magisterial.
11. Creación de las fuerzas voluntarias (cascos blancos) de trabajo para la prevención, rehabilitación y cooperación técnica y social para el desarrollo, con el propósito de reducir los desastres naturales, y emergencias sociales y humanitarias.
12. Compromiso para el uso eficiente de energías alternativas a menor costo, limpias y renovables no convencionales.
13. Compromiso para salvaguardar la biodiversidad, integrándola a un desarrollo sostenible económica y socialmente, tomando siempre en cuenta la dimensión y el impacto social de estas actividades¹¹.

3.3 Organización y estructura

Fue con base en esta “agenda” que se dispuso la constitución orgánica que habría de llevar las “negociaciones” del ALCA. El principio rector es la representatividad unilateral de los participantes, lo que dio pie a la rotación de la presidencia y vicepresidencia entre éstos, incluyendo las sedes de las negociaciones y las comisiones. Desde 1994, los países que han administrado la presidencia son: Canadá, Argentina, Ecuador y Brasil en conjunto con Estados Unidos (cuadro 3.1).

¹¹ Roldán Acosta, Op. cit., pp. 513-514.

Cuadro 3.1: Rol de presidencias de las mesas de negociación

	Presidencia	Vicepresidencia
Mayo 1998 - Octubre 1999	Canadá	Argentina
Noviembre 1999 - Abril 2001	Argentina	Ecuador
Mayo 2001 - 31 Octubre 2002	Ecuador	Chile
	Co-presidencias	
Noviembre 2002 hasta la conclusión De las negociaciones	Brasil y Estados Unidos de América	

Cuadro realizado por la autora de esta investigación con base en información de http://www.ftaa-alca.org/summits_s.asp

Mientras que las sedes de las negociaciones se establecieron (cuadro 3.2):

Cuadro 3.2: Ciudades sedes de las negociaciones generales

Miami	Mayo 1998- Febrero 2001
Panamá	Marzo 2001-Febrero 2003
Ciudad de México	Marzo 2003- diciembre 2004

Cuadro realizado por la autora de esta investigación con base en información de http://www.ftaa-alca.org/summits_s.asp

En cuanto a su estructura, la fase negociadora del ALCA cuenta con un órgano rector que es la Reunión de Ministros de Comercio, mientras que la parte ejecutiva, el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), se encuentra conformado por los encargados (secretarios, ministros, viceministros) del área de economía y en general de comercio de los países participantes, que gestionan el proceso, principalmente en plano técnico. Es este comité el que verdaderamente lleva en sus manos la integración profunda, en tanto que técnicamente llegan a acuerdos para implementar el libre comercio en la región; de ahí que sean estas reuniones las que determinan el avance, estancamiento o retroceso de las negociaciones. Las reuniones varían, no en función directa a una calendarización, sino a los asuntos que han de discutirse. Lo más importante es que se reúnan por lo menos dos veces al año para elegir el presidente y vicepresidente de cada subgrupo de negociación, quienes han de guiar las discusiones. A su vez, emanado de esta parte ejecutiva se encuentra la Secretaría Administrativa, los nueve grupos de negociación comercial, un grupo consultivo sobre pequeñas economías y tres comités ad hoc para temas fuera de la agenda

económico-comercial (cuadro 3.3). Cada uno de estos comités tiene igualmente un principio rector y unos objetivos:

Cuadro 3.3: Grupos de Negociación del ALCA

Grupo	Objetivo
Acceso a mercados	Negociar todas las fracciones arancelarias de los países miembros, tomando en cuenta para ello, calendarios de liberalización comercial diferenciados e integración de las economías más pequeñas.
Inversión	Establecer un marco jurídico confiable que promueva la inversión y le otorgue garantías de seguridad.
Servicios	Liberalizar a este sector a nivel hemisférico.
Solución de controversias	Establecer un mecanismo justo para la solución de controversias, que incluyan en uso del arribarte y otros mecanismos para el arreglo de diferendos.
Agricultura	Promover la apertura de este sector. Prevenir el uso de medidas sanitarias y fitosanitarias como barreras al comercio, así como procurar la eliminación de los subsidios a los productos agrícola.
Derechos de propiedad intelectual	Construir un marco jurídico eficiente que asegure una adecuada y efectiva protección de los derechos de propiedad intelectual.
Subsidios, antidumping y derechos compensatorios	Profundizar en las medidas sobre la materia contenidas en el acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias de la OMC.
Política de competencia	Cuidar que los avances de liberalización no sean disminuidos por prácticas empresariales anticompetitivas. En este sentido se promoverá el establecimiento de reglas que normen esta materia.

Cuadro realizado por la autora de esta investigación con base en información de http://www.ftaa-alca.org/summits_s.asp

Son los objetivos de cada uno de los comités y el modo en que cada uno se negocia y, principalmente se institucionaliza, lo que realmente establece la integración profunda del proceso, no sólo el establecimiento de principios, que evidentemente conllevan intenciones.

En cuanto a la Secretaria, sus principales funciones son:

1. Proporcionar apoyo logístico y administrativo a las negociaciones;
2. Mantener la documentación oficial;

3. Traducir e interpretar documentos oficiales;
4. Publicar y distribuir los documentos oficiales del proceso¹².

Por su parte, el Grupo Consultivo sobre Economías más pequeñas tiene por objetivos:

1. Vigilar el proceso del ALCA para incluir las inquietudes e intereses de las economías más pequeñas;
2. Presentar al CNC los temas de interés de los países menos desarrollados y hacer recomendaciones al respecto¹³.

Los llamados comités ad hoc o de asistencia técnica lo constituyen (cuadro 3.4):

Cuadro 3.4: Grupos *Ad Hoc* de negociación del ALCA

Comité	Objetivo	Lo integran
Tripartito	Brindar asistencia técnica, de análisis y financiera. Mantener la base de datos de educación en materia de comercio.	<ul style="list-style-type: none"> • Banco Interamericano de Desarrollo • Organización de los Estados Americanos • Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas
Representantes del Gobierno en la Participación de la Sociedad Civil	Otorgar transparencia y claridad al proceso de negociaciones del ALCA en cada uno de sus temas, e impulsar la participación de todos los sectores sociales de las economías involucradas en el proceso de negociación. Establecer la invitación pública a la sociedad civil, a través de la cual se reciben sus puntos de vista y se elaboran resúmenes ejecutivos.	Foros oficiales: <ul style="list-style-type: none"> • Foro empresarial de las Américas • Foro Laboral • Foro empresarial energético • Conferencia hemisférica de participación ciudadana • Cumbre de los pueblos • Foro de educación • Foro del medio ambiente

¹² *Ibíd.*, p.517.

¹³ *Ibíd.*, p.517.

Comité conjunto de expertos del sector público y privado sobre comercio electrónico.	Ampliar los beneficios del comercio electrónico en la zona	Expertos en la materia
--	--	------------------------

Cuadro realizado por la autora de esta investigación con base en información de http://www.ftaa-alca.org/summits_s.asp

Así pues, en su conjunto estos comités más la Secretaria tienen en sus manos el proceso de negociación de la integración. Habría, sin embargo, que hacer una aclaración que nos parece pertinente y que tiene que ver con las instituciones: lo que estamos revisando son propiamente las estancias institucionalizadas de la “negociación”, no así aquellas que han de servir de base del propio proceso de integración. Es decir, que hay que distinguir entre el propio proceso y aquellos espacios y canales destinados a facilitarlos, y “aquellos” que en este momento sólo sirven para la negociación que permita comenzar la integración. Y si bien es cierto que la mayor parte de éstos van a heredarse en la estructura formal del ALCA, a lo que queremos llamar la atención justamente es a la falta de visión en esta fase de la negociación sobre la importancia de acordar en este “momento” las instituciones del ALCA. Pero si bien se trata de un proceso dirigido por los Estados Unidos y con un trasfondo económico, con poca responsabilidad política y social, en los hechos ésta no se da abiertamente, y el alcance de la integración, se daría en el momento en que todos los países pongan en marcha este acuerdo dependiendo de los conductos que lo permitan.

De ahí que, no sólo se trata de la negociación económico-comercial sino de aquello que ha de respaldar el fenómeno integracionista hemisférico, y por lo cual, el grado de penetración de las políticas estadounidenses pueden proceder con toda libertad o pueden ser limitadas por estos acuerdos gubernamentales. De lo contrario, podría suceder lo mismo que con el TLCAN: la base institucional será extremadamente pequeña para un acuerdo cuyas dimensiones demandan una mayor cooperación, porque el elemento político ha rebasado desde hace mucho al económico y la co-responsabilidad es evidente en las agendas políticas y sociales. No todos los temas agendados podrían continuar trabajando con base en comités especiales que no tienen poder coercitivo alguno

o facultades de actuación eficientes y para hacer valer los acuerdos y vigilar porque ellos se cumplan.

En este sentido, el CNC creó una serie de principios rectores de las negociaciones, entre los que se encuentran: 1) la adopción de decisiones consensuadas; 2) las negociaciones se deben regir por el principio de transparencia; 3) un punto crucial para la postura estadounidense es la congruencia con las reglas de la OMC; 4) la coexistencia del ALCA con otros esquemas integracionistas, siempre y cuando éstos últimos no sean contrarios en su operatividad con el primero; 5) la adopción del ALCA como un compromiso “único”; 6) consideración en cada espacio de negociación la situación de las economías más pequeñas¹⁴. Como se puede observar, estos principios se toparán con la falta de canales gubernamentales expresamente creados para la funcionalidad del ALCA, porque los intereses de Estados Unidos y de otros esquemas de integración regional son contrarios en sus objetivos.

3.4 Etapas del ALCA de acuerdo a su contextualización

La nueva dinámica de las relaciones interamericanas y los principios de negociación señalados aparecieron en el escenario desde la primera Cumbre de las Américas celebrada en Miami en 1994. Específicamente el carácter de éstas tiene por objetivo: “definir los preceptos fundamentales de la nueva agenda Hemisférica”¹⁵, razón por la cual su calendarización se establece con base en el avance de las negociaciones ministeriales. El propósito de esta primera cumbre fue la planeación de la estructura y las formas en que habrían de darse las negociaciones del proyecto ALCA, porque se había determinado que la prosperidad y el desarrollo eran posibles a partir del libre comercio, el fortalecimiento de la democracia apoyada por el desarrollo sostenible (cuadro 3.5)¹⁶. Entre junio de 1995 y mayo de 1997 se llevaron a cabo tres reuniones ministeriales “que sirvieron, básicamente,

¹⁴ *Ibíd.*, p.519.

¹⁵ “El proceso de las Cumbres”, Sistema de información de la Cumbre de las Américas (documento electrónico), http://www.ftaa-alca.org/summits_s.asp

¹⁶ “Declaración de principios”, Primera Cumbre de las Américas, diciembre de 1994, Miami, Florida, Estados Unidos de Norteamérica, Sistema de Información de la Cumbre de las Américas.

para el reconocimiento de las políticas comerciales de los [34] países miembros, así como de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes”¹⁷.

Cuadro 3.5: Reuniones intergubernamentales entre 1994 y 1997

1ª Cumbre de las Américas (Miami, Florida), diciembre de 1994	
1ª Reunión Ministerial (Denver, EE.UU.), junio de 1995	Instauración de los grupos de trabajo de: acceso a mercados; procedimientos aduaneros y reglas de origen; inversión; normas y barreras técnicas al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias; subsidios, antidumping y derechos compensatorios ¹⁸
2ª Reunión Ministerial (Cartagena, Colombia), marzo de 1996	Se recibieron informes de los grupos de trabajo instaurados anteriormente. Se establecen nuevos grupos de: compras del sector público; derechos de propiedad intelectual; servicios; política de competencia ¹⁹
3ª Reunión Ministerial (Belo Horizonte, Brasil), mayo de 1997	Se establecen los principios de negociación: toma de decisiones por consenso; el resultado de las negociaciones constituyen un compromiso único; establecimiento de la situación de los derechos y obligaciones contraídas. Instalación del grupo de solución de controversias ²⁰

Cuadro realizado por la autora de esta investigación con base en información de http://www.ftaa-alca.org/summits_s.asp

Producto de la Primera Reunión de las Américas fue la Cumbre Especializada en Desarrollo Sostenible convocada por el presidente de Bolivia y celebrada en Santa Cruz de la Sierra, cuyos propósitos fueron: “establecer una visión común para el futuro de acuerdo a los conceptos de desarrollo sostenible y ratificar los principios suscritos en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro, Brasil en 1992”²¹. Esta cumbre se destacó porque hubo un fuerte flujo de organizaciones de la sociedad civil, algunas de las cuales presentaron en conjunto una propuesta

¹⁷ Roldán Acosta, Eduardo, Op. cit., p.519.

¹⁸ “Declaración conjunta de la Primera Reunión Ministerial”, Sistema de Información de la Cumbre de las Américas, Denver, Colorado, junio de 1995.

¹⁹ “Declaración conjunta de la Segunda Reunión Ministerial”, Sistema de Información de la Cumbre de las Américas, Cartagena, Colombia, marzo de 1995.

²⁰ “Declaración conjunta de la Tercera Reunión Ministerial”, Sistema de Información de la Cumbre de las Américas, Belo Horizonte, Brasil, mayo de 1997.

²¹ “El proceso de las cumbres”, Op. cit.

para ser conformada al proceso de integración. Los documentos preparados en colaboración con la OEA, en cuanto a la participación de la sociedad así como a las formas de conceptualizar el desarrollo sostenible, fueron controversiales debido al número de posiciones de los participantes: “Por un lado, algunos países insistieron en la importancia del medio ambiente como un tema independiente. Otros países sugirieron incorporar las dimensiones ambientales dentro de una visión para el desarrollo integral”²². Finalmente se dieron acuerdos y se creó también una declaración y un plan de acción que contemplaba las áreas de salud y educación; agricultura y silvicultura sostenible; ciudades y comunidades sostenibles; recursos sostenibles; recursos hídricos y áreas costeras; y, energía y minerales. Aunado a ello se llegaron a consensuar posturas sobre recursos financieros, transferencias de tecnología, división de responsabilidades, cooperación y biodiversidad, entre otros.

En marzo de 1998 se convocó a la cuarta Reunión Ministerial en San José de Costa Rica. Esta reunión podemos catalogarla como fundamental al proceso de integración del proyecto ALCA porque en ella se establecieron formalmente las negociaciones, lo que quiere decir que se institucionalizan los mecanismos para esta fase negociadora (cuadro 3.6). Producto de esta última, el siguiente mes, abril de 1998, se dio la Segunda Cumbre de las Américas, en la que se prepararon los primeros borradores del acuerdo final, por eso la importancia de sentar las bases y canales de participación.

²² *Ibíd.*

Cuadro 3.6: Reuniones intergubernamentales durante 1998

4ª Reunión Ministerial (San José, Costa Rica), marzo de 1998	Conversión de los grupos de trabajo en comités de negociaciones comerciales, nueve en total; se crea la Secretaría Administrativa; se identifica la necesidad de creación de un comité ad hoc que vele por los intereses de las economías más pequeñas; y se marcan los mecanismos para la participación de la sociedad civil ²³ .
2ª Cumbre de las Américas (Santiago de Chile), abril de 1998	

Cuadro realizado por la autora de esta investigación con base en información de http://www.ftaa-alca.org/summits_s.asp

La Segunda Cumbre de las Américas convocada por Estados Unidos fue promovida por el gobierno chileno y tuvo la característica de ser aprobada por los distintos esquemas de integración en América Latina incluyendo el Caribe. En cuanto a los documentos emanados de ésta, los temas se centraron en la educación, el fortalecimiento de la democracia, la integración económica y el libre comercio y, la erradicación de la pobreza y discriminación .

En noviembre de 1999 se convocó a la quinta Reunión Ministerial en Toronto, Canadá. Lo más importante de ella fue que el proceso de las negociaciones llevó a la redacción del primer borrador del ALCA y se ratificaron los compromisos en materia económica y social de las declaraciones de las dos anteriores cumbres. Un dato importante sobre el que ahondaremos más adelante es que esta es la última reunión llevada relativamente con fluidez y que creaba expectativas optimistas respecto a la culminación del proceso. El resultado fue que después de dos años se volvió a convocar a una reunión ministerial junto con la Tercera Cumbre de las Américas, la primera celebrada en Buenos Aires, Argentina y la segunda en Québec, Canadá, ambas en abril de 2001, lo que fue leído como cierto grado de crisis (cuadro 3.7).

²³ “Declaración conjunta de la Cuarta Reunión Ministerial”, Sistema de Información de la Cumbre de las Américas, San José de Costa Rica, marzo de 1995.

Cuadro 3.7: Reuniones intergubernamentales entre 1999 y 2001

5ª Reunión Ministerial (Toronto, Canadá), noviembre de 1999	Se ratifica el compromiso para impulsar la participación de la sociedad civil
6ª Reunión Ministerial (Buenos Aires, Argentina), abril de 2001	
3ª Cumbre de las Américas (Québec, Canadá), abril de 2001	Segundo Borrador del acuerdo del ALCA

Cuadro realizado por la autora de esta investigación con base en información de http://www.ftaa-alca.org/summits_s.asp

La Tercera Cumbre que se realizó en Québec, Canadá, llamó la atención porque se incluyeron nuevos temas en la agenda hemisférica, muchos de los cuales tienen relación con varios fenómenos políticos y sociales que vivió la región, pero que preocupaban particularmente a la administración estadounidense, entre ellos se encontraban: la eficacia de la democracia; los derechos humanos y las libertades fundamentales; justicia, estado de derecho y seguridad de las personas; seguridad hemisférica; sociedad civil; comercio, inversión y estabilidad financiera; infraestructura y ambiente normativo; manejo de desastres; base ambiental para el desarrollo sostenible; gestión agrícola y desarrollo rural; trabajo y empleo; crecimiento con equidad; educación; salud; igualdad de género; pueblos indígenas; diversidad cultural; y la infancia y la juventud. Como se observa, si bien varios de los temas son parte de lo que se denomina la agenda social y son hasta cierto punto favorables al desarrollo, se trata de temas que claramente buscan paliar la tensión política y social, resultado de las reformas económicas y estructurales aplicadas en los últimos diez años.

En este mismo sentido, la creación de la Carta Democrática Interamericana que incluyó la llamada “cláusula democrática”, comenzó a generar un clima de contrariedad en los diferentes gobiernos latinoamericanos y del Caribe, porque se daba en el marco de un fuerte enfrentamiento con el gobierno cubano por parte de la administración estadounidense y porque comenzó a darse

la avanzada de los gobiernos de izquierda elegidos democráticamente en varios países latinoamericanos, los que claramente se opusieron al proyecto ALCA bajo la visión de integración estadounidense, ya que con dicha cláusula se minaba no sólo los principios de no intervención regional sino de cooperación en instituciones tan antiguas como el refugio político²⁴. A partir de este período, y con el antecedente de la oleada de “izquierda” latinoamericana, comenzó a romperse la lógica “armoniosa” de las negociaciones del ALCA; después de esta fecha, no sólo las reuniones ministeriales y ejecutivas dejaron de ser relativamente regulares, sino que hubo un estancamiento permanente.

En la Séptima Reunión Ministerial que se celebró en noviembre de 2002 en Quito, Ecuador, se tomaron varias medidas para impulsar las negociaciones en virtud de que se había dado un estancamiento serio (cuadro 3.8). Claramente el tema que más urgía resolver era el acceso a mercados, en virtud de lo cual se emitió la Declaración Ministerial que instruyó a los distintos comités para que avanzaran en la negociación. Con el fin de revitalizar el proceso se aumentó el número de consultas a los grupos oficiales de participación civil nacionales y regionales; además, se convocó a eventos promocionales y a seminarios relacionados con el proceso integración.

La octava y última Reunión Ministerial hasta ahora, celebrada nuevamente en Miami en noviembre de 2003, se reiteró la necesidad de fortalecer el compromiso para finalizar con las negociaciones del ALCA. Esta reunión fue probablemente el punto más álgido del proceso pues la pugna principalmente entre Brasil y Estados Unidos, quienes por cierto estaban co-dirigiendo la presidencia, pusieron en evidencia que las visiones e intereses eran opuestos en cuanto a la integración. Como se analizará en el siguiente apartado, para esta fase, la liberalización comercial exigía a varios gobiernos tomar medidas abiertamente opuestas a las tradicionales políticas comerciales ofensivas estadounidenses, de este modo las negociaciones se estancaron en varias

²⁴ La cláusula democrática señala que de darse la alteración constitucional en algún país parte del hemisferio la comunidad de estados debía proporcionar su “apoyo” para el restablecimiento de tal orden y que evidentemente ello constituía un obstáculo al progreso del ALCA. En este caso pese a que varios países mantuvieron una postura relativamente a favor, Venezuela reservó su posición.

pero fundamentales áreas que hasta ahora no se han resuelto a tal punto que, el proceso se estancó por completo; entre esos temas están: compras del sector público, subsidios a la agricultura, y propiedad intelectual, entre otros. Entre las novedades se encontró la implementación del Programa de Cooperación Hemisférica. Fue en este escenario donde se publicó el tercer borrador del ALCA, que es el que hasta ahora se ha manejado como el definitivo.

Cuadro 3.8: Reuniones intergubernamentales entre 2002 y 2004

7 ^a Reunión Ministerial (Quito, Ecuador), noviembre de 2002	Acuerdos de carácter emergente ante el fracaso de la reunión de la OMC en Cancún ese mismo año; flexibilización del “compromiso único”: es opción de cada país asumir el grado de compromiso; se aceptaron las negociaciones subregionales como parte del proceso del ALCA: empiezan las negociaciones bilaterales de Estados Unidos con cada uno de los países.
8 ^a Reunión Ministerial (Miami, EE.UU.), noviembre de 2003	
Cumbre Extraordinaria de las Américas (Nuevo León, México) 2004	

Cuadro realizado por la autora de esta investigación con base en información de http://www.ftaa-alca.org/summits_s.asp

Los temas centrales de esta conferencia fueron el desarrollo social, el crecimiento económico equitativo y el reforzamiento de la gobernabilidad democrática. En la "Declaración de Nuevo León" se resumieron los acuerdos alcanzados sobre estos tres temas. En lo referente al desarrollo económico, la Declaración enfatiza la importancia de que los países firmantes adopten medidas macropolíticas apropiadas y sigan directrices financieras y monetarias prudentes. Uno de los aspectos más llamativos de la Declaración es su insistencia en que las negociaciones sobre el ALCA concluyan en la fecha fijada, antes de enero del 2005²⁵.

²⁵ En ello hay que ver una concesión por parte de Brasil, Argentina y Venezuela, países latinoamericanos que se oponían enérgicamente a la inclusión de este punto en la susodicha declaración. A pesar de esta concesión, el presidente venezolano Hugo Chávez no dejó de manifestar sus reservas al respecto.

En cuanto al tema del desarrollo social, la Declaración exhorta a los países americanos a conceder importancia a ámbitos como la educación, la ciencia y la tecnología, el respeto a los derechos de los indígenas y el ofrecimiento de atención médica a todos los ciudadanos. Asimismo, manifiesta un particular interés por el VIH/SIDA, tema impulsado fuertemente por Estados Unidos²⁶.

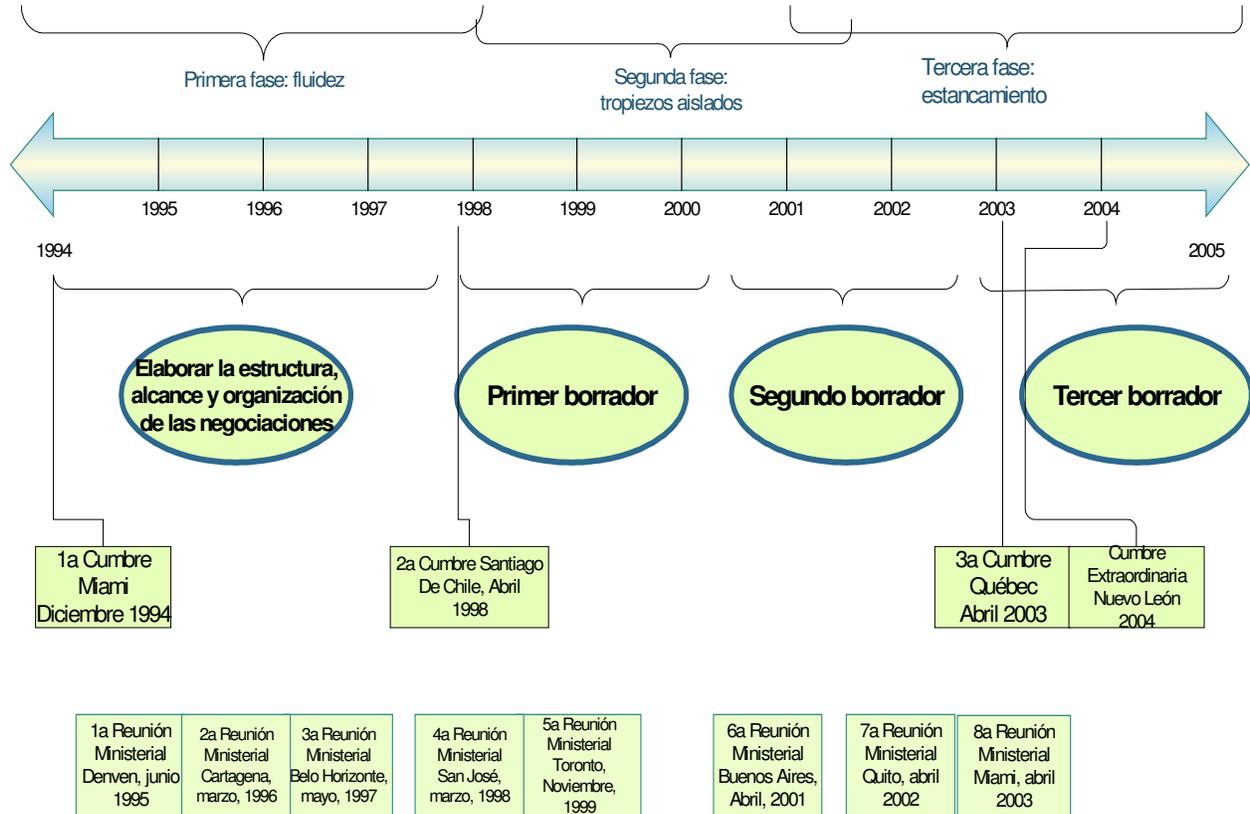
En cuanto a la gobernabilidad de las democracias americanas, la Declaración de Nuevo León reafirma el compromiso de la Carta Democrática Interamericana y enfatiza que los países del "Nuevo Continente" deben seguir instrumentando los mandatos pertinentes. Asimismo, recalca la necesidad de combatir la corrupción, al tiempo que anuncia la intensificación de los esfuerzos tendientes a fomentar la transparencia y a mejorar la gestión pública. Pero en la Declaración, no figura ninguna propuesta sobre la posibilidad de excluir del acuerdo a los gobiernos corruptos²⁷. La Declaración subraya además la grave amenaza que el terrorismo y las armas de destrucción masiva representan para la seguridad mundial. Dado que la lucha contra el terrorismo constituye uno de los pilares de la política nacional e internacional de EE.UU., y teniendo en cuenta que otros países americanos también se han visto perjudicados en diversa medida por este fenómeno, en este punto la Declaración refleja una clara unanimidad

²⁶ En el transcurso de la cumbre, el presidente estadounidense George W. Bush se comprometió a ofrecer una ayuda de 15.000 millones de dólares a lo largo de los próximos cinco años. La promesa de Bush ha sido interpretada como una concesión de EE.UU. a los países latinoamericanos después de una disputa entre estas dos partes.

²⁷ En este punto Estados Unidos y la mayoría de los países latinoamericanos han cedido, puesto que Brasil y Venezuela rechazaron enérgicamente incluir esta propuesta en la Declaración. El motivo, como indicó Venezuela, es que si se aceptara dicha propuesta, EE.UU. podría utilizarla para tomar represalias políticas.

En consecuencia, podemos decir que el transcurso cronológico de las negociaciones ha sido el siguiente (figura 3.1):

Figura 3.1: Fases de la negociación del ALCA



Esquema realizado por la autora de esta investigación con base en información de http://www.ftaa-alca.org/summits_s.asp

Todo lo anterior tuvo un significativo impacto en la estructura institucional del ALCA pues se creó en marzo de 1993 el Grupo de Revisión e Implementación de las Cumbres (GRIC) cuyo objetivo era coordinar y revisar la implementación de los mandatos del Plan de Acción; al principio la presidencia del GRIC estuvo a cargo de Estados Unidos y posteriormente recayó en el país anfitrión de cada una de las cumbres. Por otra parte, paralelo a éste se creó el Consejo Ejecutivo del GRIC, creado en la reunión de Québec, en principio contaba con representación regional y sus objetivos habían sido “evaluar, fortalecer y apoyar el seguimiento de las iniciativas de las Cumbres”²⁸. Los miembros de este consejo fueron: México, Brasil, Chile, Canadá, Argentina, Estados Unidos, Guyana en representación de CARICOM, Bolivia por parte de la Comunidad Andina y El Salvador por parte de

²⁸ Ibíd.

América Central. “Este Consejo también asegura la coherencia entre el proceso de las Cumbres de las Américas y sus mandatos y otros procesos sub-regionales de Cumbres, tales como el Grupo de Río, ALADI y la Comunidad Andina, entre otros”²⁹.

“Inicialmente, el GRIC estaba compuesto por países representantes de varias regiones del hemisferio, y posteriormente por representantes de todos los países del hemisferio. Para el seguimiento de los mandatos, se designaron a ciertos países como Coordinadores Responsables de los temas. Este mecanismo de Coordinadores Responsables fue utilizado hasta la Cumbre de Québec donde se modificó el mandato de seguimiento, dejando de lado las funciones de los Coordinadores Responsables, y encargando al GRIC, y a su Comité Ejecutivo las responsabilidades de seguimiento, junto con la asistencia de la Oficina de Seguimiento de Cumbres de la OEA como Secretaría del Proceso de Cumbres. La Segunda Cumbre de las Américas sienta las bases para la institucionalización de la Cumbre como un proceso, hecho ya establecido y consolidado en la Cumbre de Québec”³⁰.

3.5 Intereses y conflictos en las negociaciones del ALCA: posiciones encontradas

Si hay un elemento que ha hecho complejo el proceso de negociación del ALCA ha sido la necesidad de integrar en un solo acuerdo los intereses de 34 países. Más allá de la constitución de los 9 comités comerciales más los 3 específicos, los límites de los grupos de trabajo se encuentran en la heterogeneidad de los participantes, porque, al tratarse de un acuerdo de nueva generación, los niveles de desarrollo y las preferencias nacionales, aunados a la disminución de la voluntad estadounidense de ceder en la liberalización comercial, se minan las capacidades de compromisos adquiridos y por adquirir. Además de ello, la cobertura de los temas negociados en cada uno de los espacios creados para ello, no se limita por entero al fenómeno económico-regional; antes bien, se trata de una verdadera cascada de situaciones particulares que deben tomarse en cuenta, desde compromisos comerciales internacionales adquiridos previamente, hasta el fenómeno político propio del hemisferio (por ejemplo elecciones presidenciales y parlamentarias) y es que además:

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ “El proceso de las cumbres”, *Op. cit.*

“La coincidencia de la negociación del ALCA con la recién lanzada ronda multilateral en Doha y con la negociación de otros acuerdos entre los países del continente tendrá implicaciones importantes para el ALCA y el reto para estos procesos negociadores. Adicionalmente, en su momento se deberá resolver, técnica y políticamente cómo convivirá el ALCA con los acuerdos subregionales ya existentes en el continente”³¹.

En consecuencia, parece que era claro desde el principio de las negociaciones que un acuerdo entre 34 países, que no tiene precedente en materia comercial, debía tomarse en algún momento con enormes dificultades, porque más allá de las cuestiones meramente técnicas (comerciales), subyacen otros elementos sociales, políticos e intrarregionales evidentes que, al no ser parte sustantiva de la agenda del ALCA y no contar con mecanismos para solucionarlos, terminan siendo más importantes que las propias dificultades de la liberalización arancelaria hemisférica. “Una negociación con 32 países, con estructuras productivas e intereses exportadores tan diversos como los del ALCA, implica que algunos de los objetivos ofensivos más importantes de unos coincidan con las mayores preocupaciones defensivas de otros”³². Por ejemplo, es sabido que un tema medular para los gobiernos latinoamericanos se refiere al sector agrícola: las negociaciones han demostrado que los intereses son mucho más encontrados cuando se trata de una liberalización que se percibe como “no idéntica”, consecuencia de ello es que se han negociado listas de productos, calendarios, cupos y en si otra serie de mecanismos adyacentes que permitan en algún punto conciliar posiciones. El problema es que esta situación prácticamente ha tenido que ser negociada con cada país participante, lo que evidentemente hace más complejo el acuerdo; en otras palabras, si la experiencia del TLCAN nos mostró lo complicado no sólo de negociar sino de implementar el liberalismo comercial entre tres países, uno de los cuales tiene un menor nivel de desarrollo, en la practica parece que en el ALCA tendería a darse el mismo fenómeno, y aún agravarse más.

³¹ Herminio Blanco M. y Jaime Zabudovsky K., Alcances y límites en la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, INTAL, Buenos Aires, Argentina, 2003, p.41.

³² *Ibíd.*

La falta de compromiso y comprensión del fenómeno político regional, particularmente desde los Estados Unidos hacia América Latina, ha derivado en otro obstáculo en las negociaciones porque las elecciones, cambios de gobierno y otros eventos influyen inevitablemente en la percepción del proceso, lo que resulta en una alteración de los compromisos contraídos, al revalorar cada economía nacional su posición e intereses, lo que se ha traducido en una constante re-negociación o estancamiento de las pláticas, tal como ha venido sucediendo desde el 2000 (cuadro 3.9). Poca importancia se le dio a la creación de condiciones y de mecanismos institucionales regionales que permitieran que el acuerdo avanzara independientemente de los eventos político-sociales que se dieran.

Cuadro 3.9: Calendario electoral en los países del ALCA 2002-2006

País	Tipo de Elección	Fecha de Elección
Guyana	Presidenciales y Parlamentarias	Marzo 2003
Argentina	Presidenciales	2003
Argentina	Legislativas	2003
Granada	Parlamentarias	2003
Guatemala	Presidenciales	2003
México	Legislativas	2003
Paraguay	Presidenciales	2003
EE.UU.	Presidenciales	Noviembre 4, 2004
El Salvador	Presidenciales	2004
Panamá	Presidenciales	2004
República Dominicana	Presidenciales	2004
Uruguay	Presidenciales	2004
Chile	Presidenciales	2005
Perú	Presidenciales	Diciembre de 2005
México	Presidenciales	Julio de 2006
Venezuela	Presidenciales	2006

Fuente: OEA y CNN World Election Watch

Al faltar un compromiso político que se haga palpable a través de la creación de instituciones con un carácter más coercitivo y que ayuden a resolver los problemas derivados de las

negociaciones y de aquellos elementos no expresamente considerados, las dificultades para que se dé un acuerdo de estas magnitudes crecen. Elemento esencial que sólo ha sido mencionado en el discurso, y para el cual aparentemente no se han creado mecanismos, son los niveles institucionales propiamente locales de los participantes. Mientras que unos países tienen recursos técnicos y humanos para hacer frente al ALCA, la gran mayoría se encuentran todavía en una fase de construcción de instituciones más sólidas (económicas, políticas y sociales), lo que inevitablemente nos sugiere que el costo se eleva para estos países.

“Las limitaciones institucionales que buena parte de la región enfrenta en otras áreas del acuerdo no son menos serias: muchos de los países carecen de los mecanismos jurídicos y policiales para vigilar efectivamente la protección de los derechos de propiedad intelectual; no hay autoridades públicas que promuevan y apliquen políticas de competencia, o el régimen de adquisiciones públicas carece de disciplinas y transparencia, para sólo mencionar algunas de las dificultades más obvias”³³.

Un claro elemento que ha detenido las negociaciones es la visión “multilateral” del acuerdo, y no la propiamente regional, que se topa con otros acuerdos emanados de las rondas de la OMC. Por otra parte, este carácter no regional de las negociaciones tiene más utilidad para los Estados Unidos que para América Latina porque, ante el estancamiento de las negociaciones del ALCA, el gobierno estadounidense ha podido acordar adicionalmente procesos de liberalización comercial de carácter bilateral, muchos de los cuales han logrado romper con esquemas de integración sub-regional. En este sentido se ha acelerado el proceso del ALCA desde una nueva estrategia que no daña en lo absoluto, ni modifica la posición de Estados Unidos respecto a la integración hemisférica.

La idea de fondo del carácter multilateral, bien podría suponerse que tiene por objeto entablar acuerdos respecto a temas tan delicados como son los subsidios agrícolas o las

³³ *Ibíd.*, p.43.

legislaciones antidumping, al permitir que el mayor número de intereses se coordinen en un solo acuerdo. Como idea, el multilateralismo permitiría rebasar obstáculos específicos, sin embargo habría que hacer tres grandes objeciones para el caso del ALCA: 1) existe una fuerte contradicción entre multilateralismo y multi-regionalismo en este acuerdo, que se observa en las declaraciones de principios, donde se señala que los acuerdos sub-regionales ya existentes deben ser considerados y en varios casos pueden servir de base al proyecto hemisférico; 2) es claro que el multilateralismo, por el que especialmente aboga Estados Unidos, responde al interés de no perder su propia posición en la economía mundial en relación a los acuerdos de la OMC y otros foros, de ahí que se compruebe una vez más que se trata, más que de un proyecto de integración, de una estrategia estadounidense por fortalecer su economía en el mercado internacional. En todo caso, se debería apelar al carácter multi-regional del ALCA porque no debe olvidarse que existen varios adelantos en materia comercial en esquemas como Mercosur o el Mercado Común Centroamericano.

Muchos de los temas que se han estancado en las negociaciones del ALCA tienen un origen en los acuerdos de la OMC, pero las necesidades de la región claramente no son compatibles con las de este foro que son las herramientas indispensables para la proyección de la economía estadounidense. En este sentido cabría preguntarse hasta dónde el proyecto del ALCA guarda proporción con los acuerdos de la OMC y hasta dónde Estados Unidos ha pugnado por sacrificar acuerdos de cooperación regional *ad hoc* para la región; qué es lo específico del acuerdo hemisférico y en dónde radican las ventajas para la región si, como se pudo ver hace poco, el fracaso de las negociaciones de la OMC en Cancún demostraron que los intereses son opuestos entre un buen número de países latinoamericanos y Estados Unidos.

Si algo nos debe quedar claro es que las acciones comerciales estadounidenses se dan en varios frentes simultáneamente y que, a diferencia de América Latina, logra crear que todos los esquemas y acuerdos interactúen. Por ejemplo, en diciembre 2002, Estados Unidos lanzó la propuesta en el seno de la OMC de eliminar por completo los aranceles de los productos

industriales para el 2015 y en febrero de 2003 presionó las negociaciones del ALCA para resolver el problema de acceso a mercados. Ambas propuestas no sólo son congruentes una con la otra sino que le permite de hecho reforzar su posición frente a terceros que buscan acceso al mercado estadounidense. De esta manera, asegura por una parte al mercado latinoamericano sin descuidar su postura ofensiva comercial enmarcada en el multilateralismo y, por tanto, sin dañar su posición defensiva proteccionista. El problema se plantea para la región latinoamericana, porque los países tendrán que vérselas con las implicaciones en términos de competencia frente a otros bloques comerciales, de modo que la región se encontrará constreñida por el frente regional y el multilateral.

“La oferta arancelaria industrial estadounidense en el ALCA pretende mantener los incentivos de participar en el acuerdo hemisférico y no esperar a recibir el acceso al mercado de EE.UU. hasta la conclusión de la Ronda Doha. Por ello, la desgravación ofrecida en el ALCA es más rápida, ya que se eliminaría una buena parte de los aranceles a la entrada en vigor de este acuerdo o en los siguientes cinco años, y sólo un porcentaje menor tendría plazos de diez años. En este contexto, EE.UU. ofrece en el ALCA la eliminación de los aranceles a las manufacturas textiles y a las prendas de vestir a más tardar en 2010, a los países que estuviesen dispuestos a ofrecer reciprocidad”³⁴.

3.6 Temas de la agenda

A continuación revisaremos algunas de las posiciones de los países participantes según los distintos grupos de negociación. Tema central de la agenda ALCA para la mayoría de los países latinoamericanos es la cuestión del “Acceso a mercado” que trata la eliminación de aranceles y barreras al comercio de bienes, siendo éste uno de los sectores clave para quienes tienen tanto intereses ofensivos como defensivos (cuadro 3.10). El mayor problema se centra en negociar aranceles que existen previamente en virtud de acuerdos negociados previamente y de los niveles

³⁴ *Ibíd.*, p.44.

de desarrollo de los países, los que pueden debilitar o fortalecer la posición de negociación de los interesados:

Cuadro 3.10: Acceso a mercados de bienes

Esquema regional o país	Situación/ Posición
América Central ³⁵	Cuenta con los niveles más altos de protección arancelaria que particularmente se relaciona con la industria del vestido (11 de las 20 principales exportaciones centroamericanas), y que es uno de los productos que más comercializa con Estados Unidos. Resultado del Acuerdo de la Cuenca del Caribe, los países centroamericanos no pagan la totalidad de los aranceles estadounidenses. Uno de los objetivos de los centroamericanos en relación al ALCA así como las negociaciones bilaterales con Estados Unidos, es establecer certidumbre respecto a los productos más sensibles, ya que del comercio de éstos se obtienen una buena parte de los ingresos fiscales.
Caribe ³⁶	El 48% de las exportaciones del Caribe son bienes entre los que destacan el petróleo, acero, y productos de la industria extractiva. Al igual que el caso centroamericano, el Caribe se ha visto beneficiado por los aranceles relativamente bajos para acceder al mercado estadounidense pero su posición se cifra en ampliar y consolidar este tipo de mecanismos. Uno de los retos del ALCA es eliminar los aranceles en esta área con especial cuidado ya que también dependen de éstos en la recaudación fiscal.
Comunidad Andina ³⁷	En general gozan de aranceles bajos a la exportación que tienen relación con el petróleo, la minería y productos derivados. Uno de los intereses ofensivos de este esquema dentro del ALCA es consolidar el acceso sin restricciones para los textiles, prendas de vestir y calzado, principalmente al mercado estadounidense; defensivamente, el nivel de protección es de los más elevados para las importaciones del Caribe, Centroamérica y Canadá.
Mercosur ³⁸	La negociación es compleja debido a los altos intereses defensivos. Después de Centroamérica, Mercosur es el esquema que tiene menor porcentaje de exportaciones no agropecuarias. Sus exportaciones guardan aranceles bajos hacia los mercados de Canadá y Estados Unidos, principalmente por las exportaciones de la industria aeronáutica,

³⁵ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá.

³⁶ Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, St. Kitts y Nevis, San Vicente y Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago.

³⁷ Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela.

³⁸ Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay.

	<p>automotriz, de celulosa y aluminio. No se puede decir abiertamente que Mercosur tenga un interés por aprobar acuerdos arancelarios respecto al resto de la región porque sus intereses ya han sido resueltos puesto que se dieron acuerdos con Chile, el Pacto Andino, y con México está en marcha un acuerdo similar al chileno. El mayor problema se da entre los promedios arancelarios entre TLCAN y Mercosur a la importación, principalmente en el sector automotriz y electrónica.</p>
Canadá	<p>Dado que se trata de una economía abierta los intereses canadienses son más de tipo ofensivo, siendo el sector automotriz uno de los sectores más importantes por lo que tiene fuertes enfrentamientos con los esquemas del sur.</p>
Chile	<p>Los elementos que definen la posición chilena son: la diversificación de sus relaciones comerciales a lo largo del continente; el impulso de la liberalización comercial unilateral; y el acceso preferencial a casi todos los mercados del hemisferio.</p>
Estados Unidos	<p>La economía más abierta de la región pero su defensiva proteccionista mina las aspiraciones de acceso al mercado de los otros participantes; una fuerte demanda se refiere a las restricciones a la importación de textiles fuera de México y Centroamérica; ha negociado varios TLC's bilaterales con países de Centro y Sudamérica. Se piensa que en realidad el acceso al mercado estadounidense no es un tema crucial para Estados Unidos, sino que lo es para negociar lo que es importante para sus intereses: servicios, propiedad intelectual, compras del sector público, inversión, etc. El ALCA es parte de la estrategia de diversificación y aseguramiento del mercado de la región, ya que ello le permitirá eliminar la discriminación de sus exportaciones frente a los otros esquemas sub-regionales, siendo la electrónica, computación y el sector automotriz sectores claves.</p>
México	<p>Los factores que han definido la agenda mexicana son: la participación de las exportaciones manufactureras en el total de las exportaciones hacia Estados Unidos es del 85%; no hay un acuerdo comercial eficiente con Mercosur y los aranceles a la Nación Más Favorecida no son competitivos. Los incentivos de México son complejos porque la conclusión del ALCA implicaría que las exportaciones mexicanas tendrían que compartir sus preferencias con el resto de los países.</p>

Cuadro realizado por la autora de esta investigación con base en información de http://www.ftaa-alca.org/summits_s.asp

Por lo que hace a la cuestión agropecuaria, quizás el tema más complicado del proyecto hemisférico, por los niveles de exportación de Centroamérica, Mercosur y Chile y, claramente Estados Unidos, las negociaciones se han endurecido, puesto que los países han sido más

ofensivos que en otros frentes; por ejemplo, Estados Unidos, pese a que sus ventas agropecuarias son menores en comparación a su producción industrial vende más de 50 mil mdd., y ha asumido una postura ofensiva para su producción primaria, en especial cereales, lácteos, frutas y cárnicos. Además de ello, “las diversas medidas de protección y de apoyo aplicadas en el sector complicarían aún más la mesa de negociaciones” en especial porque:

“La ‘arancelización’ de las licencias instrumentadas por parte de los acuerdos de la Ronda Uruguay se ha traducido en aranceles agrícolas muy elevados para importaciones por encima de los cupos mínimos acordados. Además, los mecanismos de bandas de precios, los apoyos y subsidios y finalmente, las medidas sanitarias y fitosanitarias son utilizados en el contienen para limitar el acceso a las importaciones agropecuarias”³⁹.

Así, los acuerdos previos al establecimiento de las mesas de negociación en materia agropecuaria han dificultado el avance de los acuerdos. Y es que finalmente, se trata de hacer interactuar en un mismo esquema a diferentes estructuras productivas e intereses exportadores, y si bien algunos de éstos coinciden, el problema radica en la ofensiva contra la producción estadounidense principalmente. Para estructuras productivas como la mexicana, las negociaciones del ALCA son complejas por los denominados productos “sensibles” (como cereales, lácteos, cárnicos, café, plátano) que coinciden con los intereses de grandes productores de América del Sur. Existen otros casos que son terriblemente controversiales como la situación de los edulcorantes entre México y Estados Unidos, que de algún modo proyectan los potenciales problemas a los que habrán de enfrentarse otros productores del resto de la región, en especial los caribeños, los colombianos, los centroamericanos y los brasileños (cuadro 3.11).

En la marcha los acuerdos ya establecidos tienen pocas posibilidades en los tres borradores del texto del ALCA y que de hecho ya han terminado su fase de negociación, porque “esta proliferación de ‘sensibilidades’, hace muy poco realista suponer que la liberalización comercial al

³⁹ Blanco M., Herminio y Jaime Zabudovsky K., Op. cit., p.20.

amparo del ALCA en el sector agropecuario, pueda llegar a ser integral e idéntica para todos los miembros”⁴⁰. Lo que ha sucedido es que paralelamente se han hecho negociaciones bilaterales, como ocurrió con el TLCAN, creando listas, cupos y otros mecanismos de liberalización *ad hoc* en materia agrícola, única fórmula que parece lograr conciliar los intereses domésticos exportadores sin alterar los intereses defensivos de terceros.

Cuadro 3.11: Productos agrícolas sensibles en las negociaciones del ALCA

	Azúcar y productos con su contenido	Productos de bovino	Aceites vegetales	Tabaco	Productos avícolas	Café	Maíz	Lácteos	Plátano
EE.UU.	X			X					
México	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Canadá	X		X		X			X	
Chile	X		X	X			X		
Colombia/ Venezuela		X	X	X	X	X	X	X	X
Bolivia		X	X	X		X		X	X
Costa Rica		X	X	X		X		X	X
Nicaragua	X	X	X	X	X	X			X
El Salvador, Honduras, Guatemala	X	X		X	X	X	X	X	X

Cuadro realizado por la autora de esta investigación con base en información de http://www.ftaa-alca.org/summits_s.asp

En el caso de los esquemas centroamericano, andino y caribeño, las preocupaciones, casi todas similares, se han situado en una postura defensiva a la oferta exportadora, principalmente en los sectores agrícolas porque de estos sectores depende una buena parte de su economía nacional y porque el renglón industrial se concentra en pocos sectores. La necesidad de contar con reglas que les permitan mantener y promover operaciones de maquila se contraponen a la necesidad de proteger los sectores agrícolas, no sólo de la competencia estadounidense sino de los otros productores regionales.

⁴⁰ *Ibíd.*, p.21.

Un caso particularmente interesante es el del Mercosur que después de Estados Unidos es el gran productor agrícola de la región y cuya producción agropecuaria es considerablemente alta. Su posición sobre cuestiones arancelarias en el sector agrícola se ha ventilado en distintos foros y en los convenios con terceros, como en la Ronda Doha y frente a la UE. Esta situación la comparte también Chile, cuyas exportaciones agrícolas, mineras y pesqueras representan el 45%, lo que hace evidente su postura ofensiva.

“Los contenidos de los distintos capítulos están claramente guiados por el propósito de otorgar las más absolutas garantías a los intereses de las mayores empresas del hemisferio, que obviamente son las estadounidenses. Todo conduce a que la producción de las pequeñas, medianas y grandes empresas de América Latina y el Caribe se vea enfrentada sin mediaciones, tanto en sus países de origen como en el resto del hemisferio, con la producción de los grandes gigantes corporativos”⁴¹.

Tema altamente controvertido es el del tratamiento en las inversiones que se ha complicado más por la propuesta estadounidense que por la posición latinoamericana; la preocupación se halla en lo que se considera un paso “adelante” en la estrategia económica estadounidense en la región porque es justo este tema el que se relaciona con la intencionalidad de hacer del continente un área más de libre inversión que de libre comercio. En última instancia, como se señaló al principio, en lo relativo a la comercialización de bienes y servicios, el foro de la OMC bien puede ser una opción al estancamiento de las negociaciones del ALCA, excepto en materia de inversiones donde Estados Unidos necesita ante todo asegurar el mercado regional para sus empresas. Hasta ahora las negociaciones parecen indicar que el modelo de inversiones no sólo será igual que el del TLCAN (capítulo 11) sino que será más profundo. Lo que se ha hecho evidente para la comunidad latinoamericana es que de no negociarse “con cautela” este tema, las consecuencias podrían ser

⁴¹ Jaime Estay R., “El Área de Libre Comercio de las Américas: avances, contenidos y problemas” en Retos e Interrelaciones de la integración regional, Op. cit., p.533.

más graves que en el caso mexicano. Dado que la base de negociación son tanto el modelo del TLCAN como el foro de la OMC, los contenidos de los capítulos particularmente en materia de inversiones, son una suerte de complemento para la proyección de la economía estadounidense y, por el contrario, si entran en una terrible tensión respecto a las legislaciones nacionales latinoamericanas y caribeñas, en particular en lo que se refiere a la procuración de la defensa de los intereses nacionales, como la protección de la biodiversidad o de los energéticos (cuadro 3.12).

Cuadro 3.12: Resumen de intereses ofensivos (O) y defensivos (D) de los participantes en las negociaciones del ALCA

País/ Grupo	Estados Unidos	Canadá	México	Chile	América Central	Mercosur	Comunidad Andina	Caribe
Productos industriales	D 000	D 000	DD 00	D 0	D 000	DDD 0	DD 00	DD 00
Agricultura	DDD 000	DD 0	DDD 0	DD 000	DD 000	D 000	D 000	D 000
Inversión	000	00	D 00	D 0	D	DD	D	D
Servicios	D 000	DD 000	D 0	D 000	D	DD	D	D
Compras públicas	000	00	00	D	DD	DD	DD	DD
Propiedad intelectual	000	00	00	0	DDD	DD 0	DD	DD
Competencia	00	00	0	00	D	D 0	D	D

Solución de controversias	00	00	00	00	00	00	00	00
---------------------------	----	----	----	----	----	----	----	----

Tipo de interés: ofensivo (O) u defensivo (D); Magnitud: ••• (fuerte), •• (medio), • (débil)

Cuadro realizado por la autora de esta investigación con base en información de http://www.ftaa-alca.org/summits_s.asp

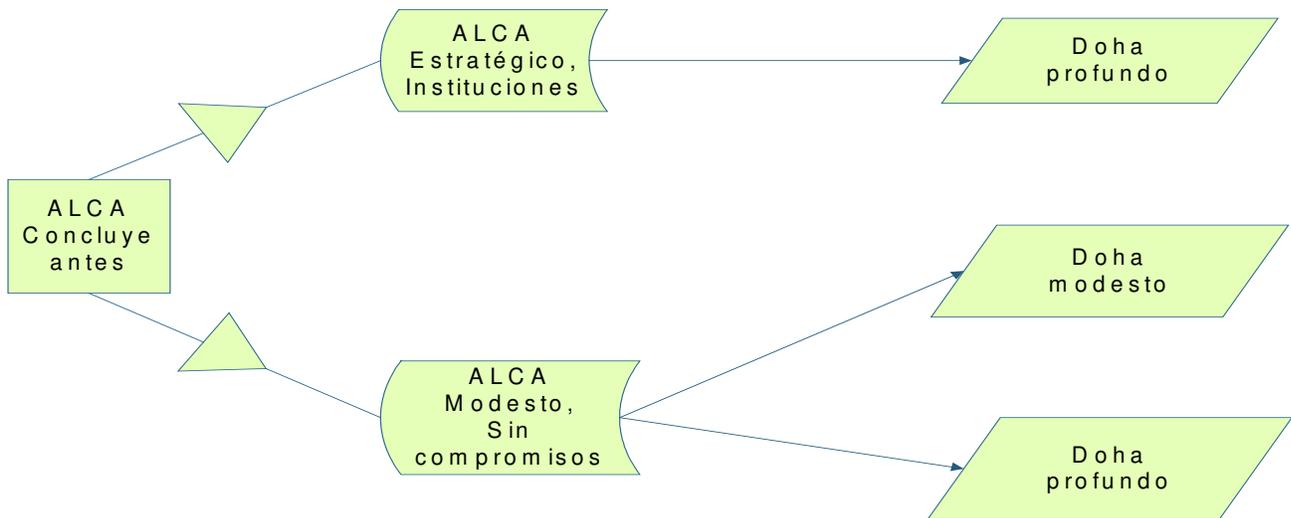
3.7 Escenarios

Son varios los factores que pesan sobre las negociaciones tan sólo en la parte comercial, que generan posturas de conflicto, y también de oportunidad. Parte sustancial son las negociaciones paralelas del ALCA a las de la OMC, que serían radicalmente importantes para determinar el futuro del proyecto hemisférico. Para enero de 2005 se suponía que las negociaciones del ALCA debían terminar, un mes antes de las de Doha. El escenario ideal para Estados Unidos hubiese sido una conclusión simultánea porque así se aseguraba su mercado “natural” y las bases para introducirse de lleno en el mundial. El estado actual de las negociaciones nos indican que “mínimo” se requiere para ambas más de un año, y que éstas no concluirán en los mismos tiempos.

Supongamos primero que, las negociaciones del ALCA se destrabaran y terminaran antes que la Ronda Doha, podemos tener dos posibilidades (figura 3.2): 1) La proyección del acuerdo hemisférico se profundizaría en prácticamente todas las áreas comerciales, lo que forzaría la inclusión de acuerdos antidumping y el replanteamiento de los subsidios agrícolas (probablemente se establecerían programas regionales), en cuyo caso se trataría de un acuerdo con un carácter más regional que velaría por los intereses de la comunidad de estados participantes al no tener que vérselas con lo que emanaría posteriormente de la OMC; pero, es poco probable que Estados Unidos aceptará ceder en estos términos porque por una parte se estaría fortaleciendo la posición de América Latina y no la suya en términos competitivos y, segundo, porque la verdadera competencia para él se establecería en relación a la Unión Europea, Japón y China, por lo que no estaría dispuesto a ceder en algo que lo minaría frente a sus adversarios. 2) Un ALCA similar al TLCAN y por tanto más moderado, porque pese a que los flujos librecambistas se ampliarían y la

libre competencia sería el elemento motor entre los participantes, sin un compromiso respecto a las asimetrías económicas y otros problemas derivados de ellas, no se puede establecer un beneficio tangible para América Latina aunque si un respaldo para Estados Unidos en su participación en el comercio mundial; no obstante, requeriría fortalecer los mecanismos verdaderamente multilaterales en el foro de la OMC.

Figura 3.2: Posibles escenarios en caso de que se termine de negociar ALCA antes que la Ronda Doha

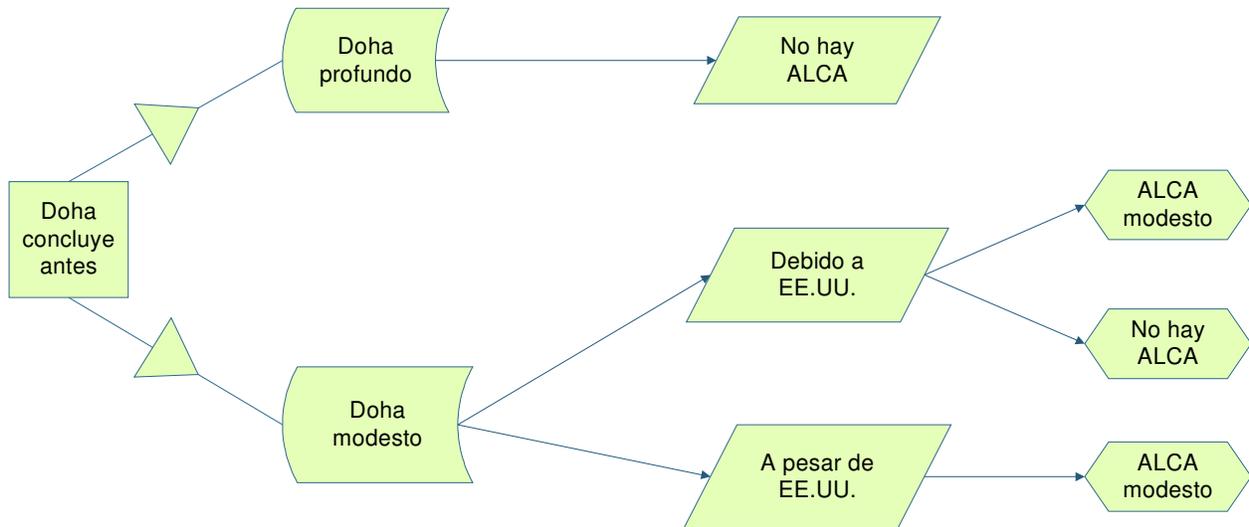


Fuente: Herminio Blanco y Jaime Zabudovsky en Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas, INTAL, Buenos Aires, 2003, p.45.

Por otra parte, este escenario es poco probable para América Latina porque significaría un cierto retroceso en los mecanismos de cooperación sub-regionales, porque tendrían que reconsiderar su posición frente a otros bloques, incluso en el foro OMC, para subsanar las posibles pérdidas (como en el sector agrícola) frente a un comercio absolutamente libre con Estados Unidos y evitar en una situación similar a la de México con el TLCAN. Así, la ventaja del primer caso sería un forcejeo con Estados Unidos por crear instituciones que lleguen a acuerdos más profundos emanados de la interacción comercial, mientras que en el segundo caso, evidentemente, la responsabilidad de los participantes es limitada.

Ahora bien, si presumimos que la Ronda Doha terminase antes que las negociaciones del ALCA podemos visualizar dos escenarios (figura 3.3): 1) En términos generales, el multilateralismo comercial recuperaría campo frente a los acuerdos regionales en relación al proteccionismo estadounidense, por lo que el problema claramente requeriría analizar las condiciones finales de negociación en relación a la problemática norte-sur que tanto se hizo patente en la reunión de Cancún de la OMC; no obstante la Ronda Doha sería relativamente “satisfactoria”, si bien se obstaculizarían aún más las negociaciones de ALCA porque Mercosur habría fortalecido su posición no sólo frente a Estados Unidos, sino que dado que sus relaciones son más diversificadas, también se encontraría en otra posición frente a la Unión Europea y Japón. Es decir que los intereses que no tuvieron concreción en ALCA se resolverían en el foro de la OMC. 2) Si la conclusión de la Ronda Doha no es satisfactoria para los interesados, la puerta para la conclusión del acuerdo hemisférico se abriría nuevamente porque deberían resolverse justamente lo que en otro foro no se alcanzó. Pero es muy probable que nuevamente hubiera tensiones en las negociaciones porque las necesidades no solo de la comunidad internacional sino de la regional exigirían como en el primer esquema del primer escenario, una solución más profunda; aunque también podría darse el caso de que se esperara un ALCA moderado, en el entendido de que es mejor tener altos costos en el escenario hemisférico que en el mundial. Sin embargo, no debe olvidarse que no sólo estas sino todas las probabilidades que puedan darse no dependen por entero de las negociaciones de ALCA o la OMC, sino que los escenarios constantemente se están modificando por la interacción de otras variables políticas y sociales nacionales e internacionales.

Figura 3.3: Posibles escenarios en caso de que se termine de negociar la Ronda Doha antes que ALCA



Fuente: Herminio Blanco y Jaime Zabudovsky en *Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas*, INTAL, Buenos Aires, 2003, p.45.

3.8 La velada integración política de América Latina a Estados Unidos

Sin duda alguna el ALCA es un proyecto estadounidense que busca una serie de medidas de subordinación de esquemas económicos menores para su mercado. Es claro también que este proyecto no es ni una propuesta ni una opción para América Latina mientras no se asuman las verdaderas necesidades de la región, mientras avancen las negociaciones sin la creación de instituciones, los intereses estratégicos de Estados Unidos seguirán superando las debilidades latinoamericanas. Si bien la situación de la región latinoamericana es sustancialmente otra respecto a las tres anteriores décadas, los problemas de fondo y los nuevos fenómenos que se han sumado, no permiten tener una perspectiva positiva del acuerdo y, por el contrario, si bastante reservada.

El ALCA representa el acuerdo más ambicioso por el que han pugnado los intereses estadounidenses desde la doctrina Monroe. El futuro de la región está en juego, no sólo por lo que se discute en las mesas de trabajo de las negociaciones, sino por los elementos que justamente no

se están negociando (instituciones), y que serían en última instancia, los mecanismos de control sobre las intenciones estadounidenses. Incluso cuando hoy sabemos que las negociaciones están estancadas, el hecho fundamental es que no se ha terminado de acordar y ello podría ser más peligroso porque no se establece el futuro de la relación, el *impasse* no es tampoco una opción.

“Si, hace veinte años, en América Latina se entendía la integración como un proceso de defensa de los mercados internos latinoamericanos, de establecimiento de una presencia para defenderlos (en especial del capital estadounidense, que cuenta con mayores niveles de eficiencia y mayor poderío), ahora, con la adopción dogmática del neoliberalismo, se ha pasado a colocar en primer lugar la inserción en las corrientes de comercio y de flujos de capitales en el mundo. En la práctica, se abandona la protección del mercado interno”⁴².

Aunque la integración política no es un tema ni prioritario ni importante para los Estados Unidos, podríamos señalar, apelando al caso mexicano, que de darse un acuerdo de las magnitudes del ALCA, éste inevitablemente sucederá paulatinamente. No se trata de establecer mecanismos, ni siquiera instituciones que nos hablen de las posibilidades de creación de un parlamento, un tribunal, un banco central, etc., antes bien la integración en el nivel gubernamental es velada, pero en la práctica es clara, por la necesidad de desarrollar mecanismos que disminuyan costos de intercambios y los problemas que puedan resultar de un proyecto así, harán inevitable las discusiones en el área política.

Por eso hacíamos tanto énfasis en que las Declaraciones de Principios y los Planes de Trabajo, aunque señalaban problemas claros en la región no especificaban por qué medios habrían de darse la solución lo que demerita la responsabilidad de la comunidad frente a uno o más miembros. Señalar los niveles de corrupción o los bajos niveles educativos, y que estos han de ser estudiados por comisiones *ad hoc*, no resuelven situaciones que han sido por mucho tiempo

⁴² Osvaldo Martínez, “ALCA: el proyecto de anexión de América Latina a EE.UU. en el siglo XXI” en *Alternativas Sur* (No. sobre el ALCA), Centre Tricontinental Louvain- La-Neuve (Bélgica) y Centro de Investigación por la Paz (España), 2003, p.66.

estudiadas por centros especializados y universidades. Dado que toda integración económica conlleva, guste o no, a la integración política, es imperativo también localizar los focos rojos que a la larga, inclusive eleven los costos de transacción entre los participantes.

Cuando asumimos que el acuerdo de las Américas tiene el objetivo de afianzar la esfera de influencia de Estados Unidos en la región, no podemos más que estudiar las posibilidades para que esto no suceda. Ello exige pretextar, más que razones históricas lanzadas al vacío, la necesidad de construir espacios donde las necesidades de la región se vean resueltas bajo una conciencia de quiénes son los participantes. Replantear pues la posición de América Latina es, creemos, el gran reto de las negociaciones, en especial de lo que se ha de heredar de esta fase. Este replanteamiento invita a pensar en el contexto de las actuales relaciones internacionales, la lucha de las potencias de frente a situaciones similares como la de Latinoamérica. Porque : “Para EE.UU., regionalizar América Latina bajo su dominio y su mando es también una forma de hacer frente a esa competencia entre los grandes centros de poder económico”⁴³.

La pugna por los mercados no es posible si los esquemas jurídicos no facilitan y aseguran las transacciones, por lo que hay una necesidad cada vez más creciente de hacer caer bajo la misma lógica la mayor parte de las legislaciones domésticas. Esto se consigue por los mecanismos multilaterales que generan discusiones y toman decisiones acerca de cómo se debe negociar, comercializar, vender, etc., en la actual relación económica mundial. En consecuencia, la adquisición de un número basto de acuerdos en materia comercial y la consecuente necesidad de modificar los marcos jurídicos de los países latinoamericanos, acuerdos que en el caso de la OMC han sido propuestos y apadrinados por Estados Unidos y con una clara proyección para el fortalecimiento de su economía, bien puede leerse como una fase de integración política “silenciosa” incluso en el nivel gubernamental.

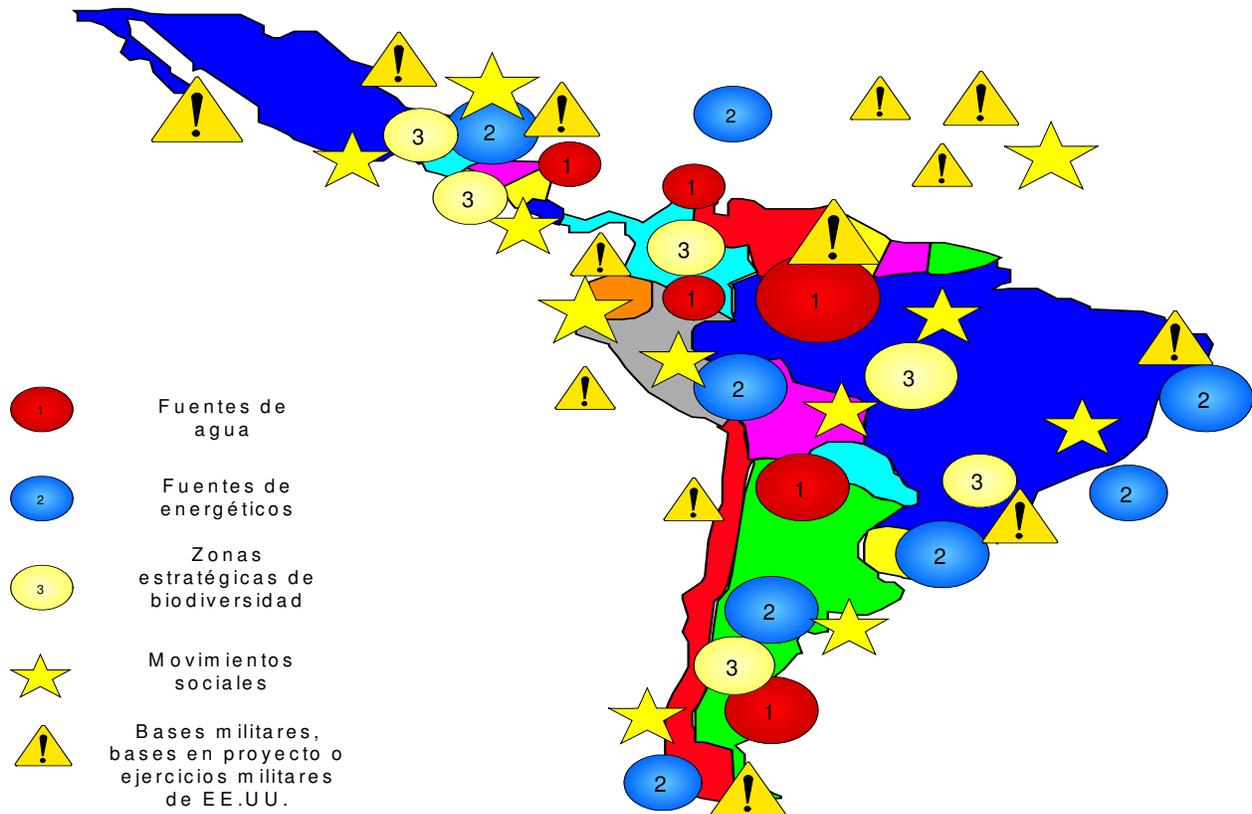
⁴³ *Ibíd.*

De hecho la necesidad para Estados Unidos de que la región tenga regímenes democráticos constitucionales se ubica no en la democratización de América Latina, sino en la seguridad de que sus inversores tendrán un trato no discriminatorio, incluso el ser protegido en alguna situación extraordinaria. En este sentido cobran importancia nuevamente las negociaciones sobre inversiones, habiendo dos requisitos imprescindibles en los que podemos darnos cuenta cómo el ALCA también está implicando una integración política en el plano jurídico: 1) el interés por crear las condiciones para la aparición de los pequeños propietarios, que puedan vender pero que también sean sujetos de crédito o de pugnas judiciales por propiedades; 2) la presión para que las leyes reguladoras de capitales bajen sus niveles defensivos al capital extranjero, esto tiene relación con lo anterior porque algunos de los intereses estadounidenses están puestos en la adquisición y explotación de territorios que cuentan con riquísimos recursos naturales (biodiversidad, energéticos, agua potable, etc.), que también están en la mira de los capitales europeos y asiáticos, por lo que, el ALCA es un herramienta para excluir a éstos de la competencia (figura 3.4).

La dificultad radica en que varios países latinoamericanos, particularmente el bloque del Mercosur, también están llegando a acuerdos con europeos y asiáticos, quienes reclaman para sí las mismas facilidades de inversión que los estadounidenses. Es por ello que existe una creciente defensiva de Estados Unidos por asegurar su zona de influencia histórica en la región, lo que conlleva la exigencia para América Latina de alterar sus leyes en favor del capital del Norte. No obstante, no debe confundirse o asumirse que la conversión de los marcos jurídicos implica la integración política, aunque podemos sugerir que hasta cierto punto es un elemento básico real que es parte de aquella. En todo proceso de integración hay una cesión de derechos y la obtención de obligaciones, por lo que a nadie sorprende las manifestaciones en contra del proyecto ALCA, de que se trata de un acuerdo desigual, en especial porque desde esta perspectiva política de la integración, han tenido que ser los países latinoamericanos los que sacrifican sus modelos y tradiciones jurídicas para apearse del modo más cercano a los requerimientos que impone las

autoridades estadounidenses, cuyas presiones se han dejado sentir desde distintas instancias (la presidencia, el congreso, los “foros” multilaterales como el FMI o la OMC).

Mapa 3.1: relación de los puntos estratégicos para inversión, recursos naturales, proyectos militares estadounidenses y movimientos sociales en relación a las negociaciones del ALCA ⁴⁴



Fuente: Ana Esther Ceceña, “América Latina en la geopolítica del poder” en Alternativas Sur.

La velada integración política con Estados Unidos, a diferencia del caso europeo, no se está dando entre pares en iguales condiciones. Por el contrario, la desigualdad es una necesidad para negociar e imponer sus condiciones. Como sabemos, no puede haber trato preferencial entre socios similares, es necesaria una mínima situación de disparidad, pero en el caso del ALCA esta disparidad además de todo se propicia y se fuerza a adoptarla. Para el vecino del norte es impensable crear las condiciones de desarrollo para negociar con “iguales” eso sería un punto

⁴⁴ Ana Esther Ceceña, “América Latina en la geopolítica del poder” en Alternativas Sur.

contraveniente a la realización de sus intereses unilaterales; visión evidentemente opuesta a la que animó la realización de la Unión Europea, y que empieza a permear en los esquemas latinoamericanos. En otras palabras, habría que decir que lo que los europeos y los latinoamericanos ven como cooperación, Estados Unidos lo mantendría en la esfera de la “subordinación”:

“En primer lugar, y en cuanto al trato preferencial a los países de menor desarrollo (un punto clave en la integración entre tiburón y sardinas), no se plantea ningún trato diferencial. El tiburón considera que las sardinas deben nadar por las aguas neoliberales, que son las únicas aguas posibles. Lo más que se permite a las sardinas es llegar un poco después que el tiburón al mismo lugar. Si hay que rebajar los aranceles en un 20%, que las economías de Bolivia, Honduras, pequeñas islas del Caribe, Haití, etc., lo hagan uno o dos años después que Estados Unidos o Canadá. Una ‘generosidad’ conmovedora. Lo que se impone es el principio de reciprocidad, una igualdad formal entre partes absolutamente desiguales”⁴⁵.

Un factor que claramente evidencia la falta de compromiso y de responsabilidad política por parte de Estados Unidos hacia la región está en los subsidios y las medidas antidumping que han sido negociadas sólo en términos de reducción, no en términos de la creación en un futuro de un arancel común. Justamente la desigualdad entre los participantes se hace patente por los principales instrumentos discriminatorios no arancelarios, que obliga a los gobiernos latinoamericanos a replantear sus estrategias comerciales, y en general económicas, para poder resistir los efectos de tales medidas discriminatorias.

En efecto, en los documentos oficiales de las distintas reuniones del ALCA existe un particular interés por los temas ambientales y laborales, pero más que protección se trata de preservación de las áreas más ricas en biodiversidad en las que se pueda invertir, y en la tendencia a relativizar los esquemas de protección social y laboral a fin de hacer a los países más atractivos al

⁴⁵ *Ibíd.*, p.71.

capital, ello significa que el inversor baje su nivel de responsabilidad social-laboral, que también se encuentra en la esfera de la responsabilidad política.

“Para Estados Unidos, más que un interés comercial (que también lo hay), el ALCA significa un gran interés de inversión de capital, de lograr un área geográfica en la que poder invertir y mover sus capitales libremente”⁴⁶

Si para Estados Unidos no es claro que el ALCA no se limita a los aspectos comerciales y de inversión, que las intenciones de las Declaraciones de Principios necesitan mecanismos de realización, que las necesidades de la región no sólo tienen que ser expresadas sino resueltas, que este proceso no es multilateral sino sub-regional y, que la OEA no puede velar separadamente los asuntos políticos, son los gobiernos latinoamericanos en los que debe caber no sólo la prudencia sino la visión de “negociar” estos aspectos ahora, un momento en que la región cuenta, pese a todo, con una mejor posición para establecer medidas de control sobre los intereses desmedidos de la economía estadounidense.

En resumen, lo que podríamos denominar como la integración política de América Latina a Estados Unidos puede definirse en función del grado de homogeneización y uniformización de las políticas, los marcos jurídicos, y en general la operación que tienda a limitar la acción del Estado. En la práctica podemos ver cómo tanto el TLC con México como con Chile contiene “una cláusula que sostiene el predominio de la normatividad del propio tratado sobre las legislaciones de los países firmantes”⁴⁷. Al homogeneizar los marcos políticos, el margen de maniobra de los estados disminuye sobre las políticas que la población local demanda, el uso del territorio y por supuesto, de los recursos. Al tiempo que un acuerdo entre no pares constriñe al Estado, las cláusulas de este tipo desconocen los compromisos sociales que tienen los gobiernos antes que con el capital. Lo que acontece es que se legitima lo que no por forma sino por fondo es ilegítimo.

⁴⁶ *Ibíd.*, p.72.

⁴⁷ Ana Esther Ceceña, “América Latina en la geopolítica del poder” en *Alternativas Sur*, Op. cit., p.29.

“En gran medida es la ilegitimidad de un sistema cada vez más incapaz de presentar una propuesta para la sociedad en su conjunto lo que induce a ir trivializando y multiplicando las instancias de mediación política, de manera que los espacios reales de toma de decisiones se mantengan fuera del alcance de los grupos sociales que podrían limitar la actuación unilateral e impune del bloque hegemónico”⁴⁸.

Este tipo de integración silenciosa y dispar se agrava cuando las partes, al no haber acordado previamente mecanismos de solución de controversias u otras formas de cooperación, se ven afectados por las decisiones de instancias ordenadoras y sancionadoras que abiertamente cuestionan el Estado de Derecho y la soberanía de los estados. Las clásicas estructuras de resolución de conflictos a nivel nacional desaparecen en lo internacional, lo que implica una desprotección para el participante más débil que, pese a todo, está obligado. Extrañamente ha quedado obligado a hacer valer el juicio de estas instancias supranacionales, cuyas atribuciones no fueron estudiadas y cuestionadas desde las mesas de negociación.

No se puede negar pues, aunado a los mecanismos comerciales y de inversión, que los estados latinoamericanos han tenido que ir cediendo en las negociaciones a la velada imposición de una regulación jurídico-política supranacional, dirigida claramente por los intereses estadounidenses, que difiere de lo que hoy entendemos por un marco jurídico supranacional, tipo europeo, donde se analizan los pro y los contras de la redefinición de la noción de soberanía; o donde, se estudian las posibilidades de hacer valer estas regulaciones frente a los distintos grupos que componen los estados-nacionales. “El reposicionamiento de Estados Unidos como sujeto hegemónico lo ha obligado a un esfuerzo general de reordenamiento jurídico, político, económico, militar y territorial, dentro del cual se inscriben el TLCAN, el Plan Colombia, el Plan Puebla-Panamá y, por supuesto, el ALCA”⁴⁹.

⁴⁸ *Ibíd.*, p.30.

⁴⁹ *Ibíd.*

La visión que guarda Estados Unidos de la región, bajo el proyecto hemisférico, nos lo pinta como el desdibujamiento de fronteras geográficas, jurídicas y políticas para facilitar, principalmente, el movimiento de capitales; de ahí que, sea imperativo la homogeneización de la región. El que los instrumentos clásicos que tiene el Estado para actuar sean trastocados, inevitablemente nos habla de un cambio en ese mismo sujeto estatal, y por lo tanto de su misión en la sociedad. Se puede derivar de ello que, más allá de los acuerdos económicos, lo que se está negociando y replanteando es al estado latinoamericano. Los recursos, las estructuras productivas y en general cualquier elemento que fuera importante en la consecución de los intereses estatales para definir su labor en la sociedad, ha sido expulsado y comercializado hacia el mercado mundial. De modo que hoy, es menester del Estado latinoamericano atraer el capital a como de lugar, dismantelar los programas de protección laboral si ello le representa un impedimento, bajar los aranceles a niveles comprometedores para la industria nacional, permitir la libre circulación de capital sin restricción alguna, etc.

“Durante los treinta años de neoliberalismo que el mundo ha experimentado, los Estados latinoamericanos fueron desprestigiados y debilitados deliberadamente, con su propia participación, para hacer pasar las legislaciones transnacionales correspondientes a las nuevas condiciones de la territorialidad capitalista y de la gestión y uso de los recursos”⁵⁰.

Inclusive la agenda interamericana cambia sus temas por los que más preocupan a Estados Unidos⁵¹ y que en poca medida afectan a América Latina: terrorismo, seguridad y defensa hemisférica, protección del medio ambiente mediante acuerdos de propiedad, defensa de los regímenes democráticos, etc.⁵² Los verdaderos problemas de fondo como educación, salud, alimentación son temas marginales, porque se mencionan en el discurso porque recordemos que lo que los estadounidense entenderían por desarrollo está subordinado al mercado y al libre

⁵⁰ *Ibíd.*, p.45.

⁵¹ Revisense las cinco declaraciones de principios de las cumbres de las Américas.

⁵² Alberto Rocha Valencia; “La virtual dinámica geopolítica americana”, (fuente pendiente).

comercio, por lo que desde la perspectiva estadounidense, no haría falta establecer mecanismos institucionales para canalizar propuestas y evaluar resultados satisfactorios, antes bien es más importante defender a la región de posibles ataques terroristas que de hambrunas y pandemias.

Conclusiones del capítulo

La falta de visión de la comunidad latinoamericana para acordar posiciones comunes frente a negociaciones como ALCA, sigue siendo una debilidad que continúa marcando las mesas de negociación. A esta situación habría que sumar la falta de consenso en cuanto los modos de acordar instituciones que más que ser funcionales sean parte del proceso de crecimiento y desarrollo de las naciones latinoamericanas. Si bien por una parte ALCA no es exactamente el reflejo de la institucionalidad o del compromiso comunitario, nos parece sin embargo que ésta muy bien hubiera podido ser una plataforma para diseñar una estrategia de negociación y de incursión en el mercado estadounidense de manera protegida a favor de la región latinoamericana.

Hemos sostenido que ALCA se perfila claramente como un acuerdo, que aunque de base comercial, que facilita las inversiones al capital estadounidense, en especial en sectores clave como los energéticos; porque en realidad mantiene muchas de las restricciones y las limitantes que ya México ha experimentado con el TLCAN, pero amplía el área de inversión de un modo absolutamente drástico, en comparación a las capacidades que América Latina puede demostrar en la materia.

Nos parece además que ALCA se vuelve aún más riesgoso en la medida en que no hay protección institucional ni jurídica, sino que queda a merced de las libres fuerzas del mercado y de los posibles acuerdos a los que se llegaran en tribunales *ad hoc* para cada caso, los famosos paneles de controversias. Igualmente es riesgoso un acuerdo que en lugar de proyectar programas de desarrollo para los países más pequeños, sólo les dé prerrogativas para que empiecen a comerciar en distintos períodos en lugar de ayudarlos a desarrollar su propia industria.

Aunque se trata de un acuerdo maneado desde el nivel intergubernamental, se ve claramente que el consenso “social” en torno a esta acuerdo no ha sido bien recibido por todos los sectores; ello nos indica más que más que una distorsión, se trata de una disociación entre lo que cada país entiende por “preferencias nacionales” que deben ser aplicadas en las agendas locales y llevadas a los espacios internacionales para su discusión e incorporación en un acuerdo común.

Nos queda claro que ALCA es más un acuerdo comercial que se enfoca en las inversiones que en el comercio, porque de hecho éste ya ha sido desarrollado por medio de distintos acuerdos separados con la región, que además puede ser leído como parte de la estrategia de expansión económica por parte de Estados Unidos. Lo interesante es que no debe ser leído como una estrategia sólo de expansión económica a nivel hemisférico, sino a nivel mundial en relación a sus oponentes y en especial en términos de lo que Estados Unidos considera es su espacio de “seguridad”. Recordemos que para Estados Unidos la idea de libertad, un tanto compleja y en la que no pensamos entrar en discusión, tiene un fuerte componente económico, en cuanto a libertad de comerciar.

En consecuencia, podemos observar que efectivamente, no es casual la falta de institucionalidad del acuerdo, la visión de integración del ALCA y que los intereses de Estados Unidos estén marcando el paso de las negociaciones. Pero tampoco es gratuito que con la llegada de los gobiernos de izquierda a América Latina se haya dado un fuerte retroceso en la negociación, principalmente porque los intereses que se perciben como importantes para las distintas economías se han vuelto sobre otras preocupaciones, que parecen no coincidir con las de Estados Unidos. En su lugar, varios gobiernos de la región han expresado su deseo por revivir ciertos acuerdos regionales y fortalecerlos en contra posición (y como alternativa) al ALCA. Uno de estos acuerdos que ha vuelto a tomar forma es Mercosur; el que se percibe como el acuerdo regional con más claras tendencias anti-ALCA y anti-Estados Unidos, y que aún siendo imperfecto y periférico,

recupera un carácter más comunitario y más cercano a las preferencias nacionales de sus participantes; a su estudio institucional nos dedicaremos a continuación.

Capítulo 4: La visión de la integración desde el Mercosur

Introducción al capítulo

Mercosur llama la atención para los estudiosos en los fenómenos de integración porque es el esquema aparentemente más consolidado a nivel regional en cuanto a la integración. A nosotros además nos llama la atención porque es el esquema que más ha avanzado en la construcción institucional. El Mercado Común del Sur (Mercosur) fue creado en marzo de 1991 por un acuerdo marco a nivel intergubernamental (el Tratado de Asunción) que apenas y dispuso, en su comienzo, las instituciones mínimas para su desempeño.

El Tratado de Asunción, así como otros instrumentos que dieron vida al Mercosur, difieren tanto del TLCAN como del Tratado de Roma que dio origen a la Comunidad Económica Europea. El TLCAN es un acuerdo «contractual» que en 245 artículos y cerca de mil doscientas páginas establece compromisos y reglas precisas que deben cumplir los signatarios. El TLCAN creó un aparato institucional mínimo y no estableció ningún mecanismo para la creación de nuevas reglas. En este sentido, como ya lo hemos señalado, es un acuerdo tan sólo “operativo” que crea obligaciones para sus miembros por única vez. El Tratado de Roma, en cambio, es un acuerdo de tipo “constitucional” que se distingue por la naturaleza de los órganos de gobierno que crea, por la existencia de un orden legal autónomo y por los procedimientos establecidos para tomar decisiones y producir nuevas reglas. En este sentido, se trata de un acuerdo dinámico que incluye en su seno los mecanismos y procedimientos para su ulterior desarrollo. A pesar de que usualmente es presentado como un ejemplo paradigmático de institucionalidad para la integración, las formas por él adoptadas no son en modo alguno las únicas posibles.

El hecho de que las instituciones del Mercosur no se terminen de corresponder con ninguno de estos dos modelos o esquemas no es en sí mismo un hecho problemático: no hay ninguna razón por la cual debieran hacerlo. En todo caso, el criterio relevante debiera ser el de la eficacia con la que una modalidad institucional puede dar respuesta a las demandas decisorias y de gestión de un

proceso de integración particular. La experimentación, el aprendizaje y la adaptación son mecanismos a través de los cuales distintos tipos de arreglos institucionales pueden ajustarse para enfrentar las demandas cambiantes de mecanismos de decisión e implementación. Más que la réplica de determinados modelos institucionales, lo que es necesario son procedimientos eficaces para tomar decisiones y ponerlas en práctica.

Nuestro objetivo para este apartado es centrar la discusión sobre el equívoco al que se ha llegado de pretender explicar el desempeño del Mercosur a partir de sus atributos y formas institucionales, y no de las razones económicas, políticas y sociales que las formaron. En este sentido sostendríamos que la estructura actual de Mercosur es una formación que aún no termina de establecerse, en la que confluyen varios procesos además del económico. El balance de la última década ha sido el resultado de determinantes más profundos, que también influyeron sobre la naturaleza de las instituciones y los procedimientos. Estos arreglos fueron eficaces durante los primeros años del Mercosur, pero han estado sometidos a rendimientos decrecientes. Durante la segunda mitad de los noventa quedó en evidencia que las fragilidades institucionales del Mercosur se habían ampliado por la creciente complejidad del proceso de integración así como por una serie de presiones externas e internas de los países participantes.

Ahora Mercosur tiene como posible escenario, o la reiteración de la trayectoria de irrelevancia que ha caracterizado a la mayoría de los acuerdos preferenciales entre países en desarrollo o bien fortalecerse y profundizar sus acuerdos dándoles un giro comunitario. El escenario alternativo supone desarrollar un proceso de aprendizaje y adaptación que permita responder a los desafíos que se plantean en la actualidad con eficacia.

Este capítulo tiene seis secciones. En la primera se evalúa el desempeño institucional del Mercosur, identificando fortalezas y debilidades y cómo el balance entre éstas ha cambiado a lo largo del tiempo. En la segunda sección se ensaya una explicación sobre los factores que han

estado en la base de las formas institucionales adoptadas. En la tercera y cuarta sección se hace una valoración de la actuación de Mercosur hoy día a la luz de las reformas. Finalmente, en las últimas secciones se analizan las estrategias que Mercosur ha desarrollado como esquema de integración a la luz de los problemas de apertura y de competencia que se le han ido planteando en relación con el grado de institucionalidad que han estado ensayando.

4.1 La dimensión institucional del Mercosur

Institucionalmente Mercosur es un acuerdo de integración subregional que se proyectó al auspicio de dos figuras: la de ALADI y el GATT; este acuerdo tiene un carácter intergubernamental y su objetivo es la conformación de un mercado común: “los estados partes deciden constituir un Mercado Común que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará ‘Mercado Común del Sur’”¹. La estrategia para obtener este objetivo se basa en la libre circulación de bienes, servicios y los factores de producción entre los participantes; una segunda fase busca el establecimiento de un arancel externo común, forjando para ello una serie de medidas macroeconómicas coordinadas políticamente en varias áreas incluyendo la fiscal.

“El proceso de integración entre Argentina y Brasil, iniciado a mediados de la década pasada, embrión del Mercosur, se rigió por los principios de gradualidad, flexibilidad, simetría y equilibrio: Gradualidad, *‘en etapas anuales de definición, negociación, ejecución y evaluación’*, flexibilidad, para *‘poder ajustar su alcance, ritmos y objetivos’*, se incluiría en cada etapa sólo un conjunto de proyectos, *‘previéndose inclusive la armonización simétrica de políticas para asegurar el éxito de los proyectos y la credibilidad del Programa’*; y equilibrio, para no *‘inducir a una especialización de las economías en sectores específicos’*, estimulándose la integración intersectorial. A esos principios se sumó el interés en procurar la participación activa del empresariado”².

¹ Tratado de Asunción (Art.1º), Mercosur, 1991.

² Vicente Gamelo, *Evolución institucional y jurídica del Mercosur*, INTAL (documento de divulgación), Buenos Aires, 1998, p.1. Lo que está en cursivas corresponde al “Acta para la Integración Argentino-Brasileña”.

En términos reales, sin embargo, el mercado común del Cono Sur está en proceso de perfeccionamiento, dado que no se ha consolidado debido a las crisis y estancamientos por los que han pasado los miembros, incluyendo las coyunturas políticas. Hasta ahora, Mercosur parece ir avanzado hacia la conformación de un mercado común con fuertes instituciones y una serie de políticas coordinadas derivadas de las responsabilidades que los miembros han adquirido, como resultado de la interacción económica, es decir social y política. “De esta manera el Mercosur se entiende también como una superación integracionista que pretende conformar una nueva unidad que satisfaga los intereses y aspiraciones de los cuatro nuevos socios y los haga crecer como sociedades integradas dentro del nuevo contexto internacional”³.

El camino a la construcción y consolidación de las aspiraciones del Mercosur, se debe estudiar a la luz de las instituciones, creadas intergubernamentalmente, que permitan no sólo que los factores de la producción se integren, sino que lo hagan en las sociedades en sí. Pese a que la libre circulación de personas no es un objetivo del todo definido, o el escaso éxito de políticas fiscales y financieras, en años recientes, el esquema Mercosur se ha esforzado por construir instituciones (incluyendo el marco jurídico) más comunitarias, bajo la premisa de que deben adecuarse a la realidad de la región (no simple copia de las instituciones europeas). Ello no significa que los objetivos empiecen a cumplirse, más bien ahí radica lo interesante, comienzan a discutirse; porque todo proceso de integración tiene que ser discutido para que sea realizado. Antes de abordar la agenda institucional, habría que revisar a partir de qué documentos o acuerdos intergubernamentales, se formaron los ejes que hoy conocemos de este proyecto.

Antes que nada, habría que señalar que, a diferencia del TLCAN (y su versión hemisférica, el ALCA), Mercosur jurídicamente rompe con el esquema anglosajón consuetudinario. La gran diferencia entre Mercosur y ALCA, es que el primero surge progresivamente (y ahí radica su perfeccionamiento) de una serie de acuerdos (tratados y protocolos) intergubernamentales

³ Arturo Oropeza García; Mercosur: un nuevo diálogo para la integración, UNAM-Centro Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 2002, p.184.

tendientes a compartir el mayor número de requisitos con el Derecho Público Internacional y el Derecho de los Tratados de la Convención de Viena; en cambio, el segundo, se entiende literalmente como un *agreement* (arreglo, más que acuerdo), que tiene más un carácter de alianza o convenio “pragmático”, que un verdadero compromiso en términos del Derecho Público Internacional, por tanto con limitaciones políticas y sociales; justamente éste fue un punto ampliamente debatido en la nomenclatura del TLCAN (y por extensión del ALCA), que muestra el grado de compromiso y responsabilidad que están dispuestos a adquirir los participantes.

Mercosur fue fundado por medio de un tratado el de “Asunción” de 1991, pero debido a sus limitaciones como instrumento jurídico para definir los elementos institucionales que lo estructurarían, se suscribieron dos protocolos adicionales (de Brasilia de 1991 y de Ouro Preto de 1994). El Tratado de Asunción cumplió con los requisitos jurídicos y económicos impuestos y dispuestos por los organismos gubernamentales internacionales (desde la ONU hasta la OMC). En cuanto a su estructura se instituye al principio que es el “crecimiento de los mercados nacionales integrados”, la base para el desarrollo económico con justicia social. El Tratado cuenta con seis capítulos sobre: los propósitos, los principios y los instrumentos; la estructura orgánica; la vigencia; la adhesión; la denuncia; y las disposiciones generales. Los anexos refieren lo propiamente técnico del proyecto: el programa de liberalización; el régimen general de origen; la solución de controversias; las cláusulas de salvaguardias; y los grupos de trabajo.

Cuando a finales de 1991 entró en vigor este tratado, el Mercosur comenzó como un área de libre comercio con un cronograma que, establecidos los tiempos previamente, concretaría una unión aduanera para principios de 1995. En cuanto a esta etapa propiamente dicha, para que funcionase se implementó el programa de liberalización contenido en los anexos del Tratado. En este mismo periodo se estableció el Consejo de Mercado Común que dictó una serie de medidas de carácter doméstico, armonización de políticas nacionales, que los miembros debían seguir con el fin de hacerlas compatibles con el proceso de liberalización e integración subregional. Tales medidas

fueron conocidas como el “Cronograma de las Leñas”, que devino en la base de las negociaciones interregionales durante el periodo de liberalización, es decir de transición hacia el arancel común, que cerró su discusión en diciembre de 1994.

Pese a que las negociaciones de transición no fueron del todo exitosas, respecto a la agenda esbozada por el Consejo, se planteó continuar con el proceso haciendo una “reajuste” de los temas pendientes, dándoles subsecuentemente un tratamiento más rápido en términos técnicos para evitar el estancamiento. Visto de otro modo, se decidió administrar los temas pendientes como parte de una siguiente fase.

La estructura institucional que se estableció para el Mercosur, que hasta la fecha subsiste, definió los siguientes órganos:

- I. “El Consejo del Mercado Común (CMC); órgano superior encargado ‘*de la conducción política [...] y la toma de Decisiones*’, compuesto por representantes de los países a nivel ministerial.
- II. “El Grupo Mercado Común (GMC); aplicado a funciones ejecutivas, compuesto por representantes a nivel de Secretarios de Estado, que se manifiesta a través de resoluciones, también con capacidad decisoria.
- III. “La Comisión de Comercio Mercosur (CCM); tercer órgano con capacidad decisoria, encargado de asistir al GMC y ‘*vela por la aplicación de los instrumentos de política comercial común*’, manifestándose a través de directivas.
- IV. “La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC); en carácter de ‘*órgano representativo de los parlamentos de los Estados Parte*’, integrada por igual número de parlamentarios de los cuatro países.
- V. “El Foro Consultivo Económico-Social (FCES); limitado a funciones consultivas, en ‘*representación de los sectores económicos y sociales*’ integrado por igual número de representantes por país.
- VI. “La Secretaria Administrativa del Mercosur (SAM); ‘*órgano de apoyo operativo*’, con sede permanente en Montevideo (Uruguay)”⁴.

⁴ Gamelo, Vicente; Op. cit., p.6. Lo que está en cursivas pertenece al texto del Protocolo de Ouro Preto (art.1º).

Los tres primeros órganos tienen capacidad decisiva, y el resto son auxiliares (de consulta o de apoyo). El CMC está encargado de crear las políticas y cumplirlas para que los objetivos del Mercosur se alcancen; para ello puede reunirse por lo menos, una vez por semestre con los Presidentes en turno de los países y con el resto de los componentes cuantas veces sea necesario. El Grupo de Mercado Común es la parte que reglamenta las decisiones del anterior, por eso en sus manos queda la mayor responsabilidad de implementación normativa de lo acordado por el CMC; se compone de ocho miembros (mitad titulares y mitad alternos): obligatoriamente deben estar los encargados de las Cancillerías. Finalmente la Comisión de Comercio Mercosur (CCM) tiene a su cargo la aplicación de los instrumentos comerciales consensuados para hacer funcionar al Mercosur. Habría que decir que pese a la estructura que tiene el esquema que:

“En opinión de quienes critican la estructura organizacional del Mercosur, éste adolece fundamentalmente de contar con [...] instituciones: comunitaria (encargada de defender los intereses de la organización en su conjunto) y jurisdiccional, hecho que generaría cierta inseguridad jurídica e incertidumbre respecto de la evolución del proceso de integración que, administrado por instituciones intergubernamentales, podría ir pendulando en función del intercambio de las administraciones nacionales”⁵.

En cuanto a las relaciones con el resto de América Latina, bastante deterioradas por cierto, el Tratado que fundó Mercosur disponía que: “El presente Tratado estará abierto a la adhesión, mediante la negociación, de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados Partes después de cinco años de vigencia de este Tratado”⁶. En este mismo orden de ideas, se instauró la premisa fundamental del Mercosur, que sigue rigiendo de que, una vez en vigor el Tratado, los países miembros deberían, como bloque, tomar decisiones comerciales de manera unánime; esta ha sido una de la circunstancias que le han impedido a los Estados Unidos llegar a establecer negociaciones comerciales bilaterales con los países del Cono Sur, en virtud de la dificultades para

⁵ *Ibíd.*

⁶ Tratado de Asunción, (Art. 20).

instaurar el ALCA. Otro punto controversial fue la situación de México con el TLCAN frente al Mercosur, pues abiertamente se había manejado la idea de que no podrían integrarse a este modelo de integración países miembros de ALADI que hubiesen suscrito acuerdos extraterritoriales, en este caso lo “extraterritorial” invocaba América del Norte, con esta actitud se asumió que México ya no era parte de América Latina.

Asimismo, y observando acertadamente los problemas de vinculación de países asimétricos dentro de la asimetría de la economía mundial, se señaló en el Tratado que se “reconocían” las diferencias de las economías fuertes de la región (Argentina y Brasil) respecto a Paraguay y Uruguay, razón por la cual el calendario de liberalización interregional tomó en cuenta las características de estos países; no obstante, en la realidad, se dieron varias discusiones respecto a las condiciones no siempre “justas” para estas economías.

“[...] hay que considerar que las diferencias de tamaño y estructuras económicas entre los miembros del Mercosur producen lo que se podría llamar relaciones de interdependencia asimétrica entre ellos. Los países menores dependen más que los mayores de los mercados de los países vecinos y se ven mucho más afectados por las decisiones de política económica de los socios grandes que en la situación inversa”⁷.

Adicionalmente y con el fin de darle al Tratado una vía de implementación más rápida al proceso, en aquellos problemas que, en virtud de los programas de liberalización devendrían, se creó el “Protocolo de Brasilia” que proponía temporalmente cómo habrían de conciliarse las controversias sobre: “[...] la interpretación, aplicación o incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, así como de las decisiones del Consejo Mercado Común y de las resoluciones del grupo Mercado Común [...]”⁸. En términos de solución de controversias, el Protocolo de Brasilia tiene la característica de privilegiar los diálogos directos (llamados también “autocomposición”) entre las partes como

⁷ Pedro Da Motta Veiga, Mercosur: en busca de una nueva agenda. Agenda de institucionalización del Mercosur: los desafíos de un proyecto en crisis, INTAL, Buenos Aires, 2003, p.6.

⁸ Protocolo de Brasilia (art. 1°).

primera opción, seguida de una serie de recomendaciones elaboradas por el Grupo Mercado Común, y como tercera el arbitraje (Tribunal Arbitral), que operaría en casos extremos, siendo sólo los estados los autorizados para solicitar esta opción, sea la situación del litigio entre estados o entre particulares. Es además importante señalar que:

“En ambos casos [Estado-Estado, o la que plantearan particulares], se prevé un procedimiento de tres partes sucesivas. En ambos casos la culminación de las dos primeras etapas no produce efectos jurídicos salvo el de habilitar la instancia siguiente. Y en ambos casos, la tercera etapa constituye arbitraje. Aunque de manera central, el Protocolo [de Brasilia] establece en su artículo 2 que los estados partes en una controversia procurarán resolverla, ante todo, mediante negociaciones directas, por lo que la autocomposición es la figura jurídica que [se] privilegia como la vía ideal de arreglo de controversias”⁹.

En contraposición a la situación que se da en el TLCAN, el arbitraje aunque es excepcional y no permanente, se trata de la última instancia de apelaciones que trabaja con las reglas que el propio proceso de integración subregional ha generado, en virtud de lo cual, su “obligatoriedad” ha sido reconocida por los participantes en sus marcos jurídicos, y la responsabilidad así como la implementación, inmediata por las instancias nacionales es aceptada y es considerada como “cosa juzgada”. Es imposible que haya discusiones “jurídicas” respecto a la obligatoriedad, como en el caso de los paneles en el TLCAN, o de los problemas de ejecución respecto a la jurisdicción (estatales, federales, municipales, etc.), o que exista la opción de llegar hasta el seno de la OMC, para resolver un diferendo. Si hay algo que ha clarificado el proceso de integración del Mercosur frente al TLCAN es que:

“El Protocolo de Brasilia aunque lejos de constituir una entidad supranacional similar a la Corte de la Comunidad Europea, significó un importante avance en la expresión de la voluntad política de los Estados Partes ante la carencia de este tipo de instancias, para la solución de los

⁹ Oropeza, Op. cit., p.189.

conflictos que pudieran suscitarse entre los Estados miembros del bloque”¹⁰.

Debido a los históricos problemas de jurisdicción en el Estado latinoamericano y en especial en las relaciones latinoamericanas, Mercosur no trabaja con tribunales, cuestión que los estudiosos creen que algún día se tendrá que atacar; todos los procedimientos son administrados por uno o dos órganos. El problema es que la mayor parte de las instituciones del Mercosur son de carácter ejecutivo, administrativo o de consulta; es necesario contar con una institución judicial, que no sea juez y parte en un proceso.

“El concepto que se privilegia con la existencia de un Tribunal de justicia es el de reservar a un cuerpo especializado, independiente de las otras instituciones y de los gobiernos de los países miembros del acuerdo de integración, soberano respecto de las cuestiones que sean de su competencia. Este modelo es el utilizado por organizaciones como la Unión Europea, y en América Latina, la Comunidad Andina y el Sistema de Integración Centroamericano”¹¹.

La negociación y el consenso son las herramientas por las que ha optado el esquema Mercosur. La diferencia sustancial respecto al arbitraje del TLCAN, es que el del Cono Sur mantiene, expresamente, un carácter intergubernamental apoyado por una serie de instituciones con capacidad autónoma, creadas *ad hoc* para implementarlo. En el espíritu de mantener este carácter intergubernamental y de creación de instituciones que le auxilien, los siguientes pasos del Mercosur se encaminaron a fortalecer estas medidas.

Estando a finales de 1994 el Mercosur a punto de entrar en una segunda fase en el proceso de integración, la consolidación de la unión aduanera, se celebró un segundo protocolo conocido como de “Ouro Preto”, que tenía por objetivo introducir las bases técnicas para el “Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000”, una suerte de mapa que contenía los objetivos programáticos de este segundo periodo de consolidación; en lugar de establecer un

¹⁰ *Ibíd*, p.191.

¹¹ Gamelo, *Op. cit.*, p.14

esquema de negociaciones país por país sobre metas intermedias o cumplimiento de requisitos de liberalización, se concibió un proceso “conjunto” con un ingrediente más comunitario, sobre la ruta que debía seguir el Mercosur como bloque. Con este Protocolo se entiende que las negociaciones intergubernamentales establecen la última fase, en lo que a ellos corresponde como entidades, para definir finalmente el camino hacia el mercado común.

“El *Tratado de Asunción*, en función de las necesidades impuestas por el *Período de Transición*, definía una estructura más simple que la actual. Al finalizar ese período (diciembre de 1994), se redefinió la denominación y las funciones de los órganos y sub-órganos preexistentes, y se agregaron nuevas instituciones en función de una nueva estrategia a desarrollar por el Mercosur, plasmada en el denominado Programa Mercosur 2000”¹².

El Protocolo de Ouro Preto es fundamental para Mercosur porque institucionaliza de lleno el proceso mismo, dándole un carácter más profundo, con una clara identidad y un perfil comunitario. Se establecieron los órganos administrativos, ejecutivos y decisorios del esquema; se entiende además que con su implementación termina el periodo de transición, y comenzó el de consolidación, concreción y profundización. Entre los aspectos que instauró este Protocolo se encuentra:

- La Naturaleza Jurídica de los órganos del Mercosur fue mantenida de acuerdo a la estructura orgánica de naturaleza intergubernamental establecida por el Tratado de Asunción.
- Subsistió el sistema consensuado de toma de decisiones utilizado por todos los órganos del Mercosur.
- Se formalizó la personalidad jurídica de derecho internacional del Mercosur, como una entidad distinta a los países que lo integran.
- Permaneció el sistema de incorporación obligatoria de las normas del Mercosur en el ordenamiento jurídico de los países mediante los procedimientos por los mismos definidos (las normas del Mercosur, por lo tanto, carecen de aplicación directa).
- Se mantuvo el mecanismo de solución de controversias establecido por el Protocolo de Brasilia¹³.

¹² *Ibíd.*, p.5.

¹³ Oropeza, *Ibíd.*, pp.191-192.

A partir de este momento los temas de la agenda del Mercosur se abrieron a otros aspectos además del comercial, pero este período también fue el de más turbulencia y crisis, haciéndose en varios momentos necesario replantear el papel del Estado en la consecución del proceso de integración.

En consecuencia, a partir del periodo de transición, las instituciones del Mercosur cuentan con tres características fundamentales: 1) el esquema Mercosur goza de personalidad jurídica en el Derecho Internacional, lo que significa que “tiene una entidad jurídica autónoma, independiente de sus estados parte, y por lo tanto puede, en el uso de sus atribuciones”¹⁴; 2) se trata de un sistema intergubernamental: “esto significa que, al contrario de otros esquemas supranacionales —como el de la Unión Europea, el propuesto por la Comunidad Andina, al menos en lo formal-, ni el *Tratado de Asunción* ni el *Protocolo de Ouro Preto* contemplan una cesión de soberanía legislativa o judicial por parte de los Estados Miembros hacia el sistema institucional del Mercosur”¹⁵; 3) pese a lo anterior, el sistema Mercosur sigue teniendo un carácter interino, y por tanto mantiene todavía las instituciones en un periodo de transición.

La falta de un marco jurídico subregional ha causado controversias, porque además de entrar a debate el problema de la “soberanía”, todas las decisiones, resoluciones y en sí cualquier tipo de disposiciones “tienen el carácter de *obligatorias* para los Estados Partes, no generan directamente derechos y obligaciones sobre las personas físicas y jurídicas residentes en el área del Mercosur”¹⁶. Esto es lo que se conoce como el problema de “internalización” de las normativas del Mercosur, es decir incorporar jurídicamente a los estados los procedimientos del esquema de integración. La consecuencia más clara es, que existe una limitante sobre lo “comunitario” del proceso al no dotar a la estructura de un marco jurídico que integre más a los factores de la producción, mientras no se construya un Derecho Comunitario del Mercosur, el proceso no

¹⁴ Gamelo, *Ibíd.*, p.5.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ *Ibíd.*, p.12.

avanzará más; en especial porque, aún cuando hubiere voluntad política se necesitan los instrumentos legales institucionales para darle cauce. En este punto, Mercosur ha encontrado las mismas limitantes del TLCAN que, habiéndose generado una disposición de alguno de los órganos, la aplicación se deja en manos de las autoridades de cada Estado “más competentes” para implementarla, lo que genera una discusión respecto a la modalidad de la medida y cuál es la autoridad con la capacidad para llevarla a cabo.

“[...] a pesar de todas estas previsiones, se verifican notables atrasos para la internalización de determinadas normas por parte de los estados parte; por ejemplo, cuando esas normas no satisfacen a determinados sectores nacionales afectados por ellas. También se observan falencias [equivocaciones o inexactitudes] en el procedimiento de notificación a la SAM. Cuando esas dos instancias se superaron, existen casos en que la normativa vigente a nivel nacional y/o del Mercosur directamente no se aplica en la práctica”¹⁷.

Parte sustancial de un proceso de integración, y en mayor medida si su perfil navega hacia lo comunitario, es la asimilación social de la normativa generada por las instituciones como propia. La asimilación ejecutiva, legislativa y judicial es sustanciales para que un proceso comunitario se revele como viable. La aprobación de las distintas fases por las que ha andado el Mercosur hasta ahora, no han pasado de ser meras confirmaciones de las negociaciones intergubernamentales; cuando son los mismos poderes judiciales y legislativos quienes asimilan el proceso de integración, la sociedad (todos los sectores que la componen), están en posibilidades de continuar el proceso.

El bajo perfil institucional, que había manejado el Mercosur durante sus primeros años, fue consecuente con la visión sobre la “integración” que se había manejado en el Cono Sur, a partir de sus programas de liberalización e inserción. Para la mayoría de los actores, públicos y privados, el montaje de instituciones en el esquema que estaba construyéndose, se traducía en la creación de burocracias incontrolables y el aumento de gasto público, cuando no se trataba de problemas de cesión de soberanía, con posibles tintes de supranacionalidad. Y es que anteriormente, América

¹⁷ *Ibíd.*, p.13.

Latina había sufrido los problemas de las burocracias sobre cargadas por lo que, por esta definición, se optó por evitar las instituciones encargadas de administrar el proceso de integración; la intergubernabilidad debía tener un límite.

El problema radicó que esta óptica sobre la burocracia latinoamericana, dificultó en especial para el Mercosur, un debate claro que era sobre la institucionalización del proceso, en especial con las crisis de los países miembros y del propio esquema. Pese a que hay un cierto grado de “institucionalización” del Mercosur, una evaluación frente a otros procesos, nos muestran que hay un déficit de éstas, no tanto por su número como por sus espacios de trabajo y de autonomía; lo que no necesariamente debe traducirse en una comparación con la Unión Europea.

Si bien la construcción del Mercado Común del Sur irrumpió en el escenario latinoamericano como una ruptura respecto a otras experiencias (ALALC y ALADI), fueron los flujos comerciales los que primero pusieron de manifiesto el crecimiento de la interdependencia en la zona y la necesidad de modelar instancias por las cuales corriera el proceso de integración. Parte de la crisis que enfrentó duramente el Mercosur antes del 2000, se basó en este déficit institucional, que es el periodo posterior a la transición. Las diferentes percepciones del proceso, las formas de liberalización, aunadas a los problemas de financiamiento externo y la falta de compromiso político entre los miembros, generaron un fuerte estancamiento en la construcción de la agenda del bloque, que justamente debía atender las problemáticas de los participantes.

“A partir de 1998, se asistió al estancamiento de los niveles de interdependencia entre los países del Mercosur, generándose crecientes incentivos para la adopción por parte de los países miembros de medidas defensivas unilaterales y las divergencias se tornaron cada vez más politizadas dentro de cada país, lo que dio lugar a un fuerte deterioro de las percepciones nacionales acerca de los efectos de la integración y de su contribución al crecimiento de los países miembros”¹⁸.

¹⁸ Da Motta Veiga, Pedro; Op. Cit., p.3.

Con la llegada de nuevos presidentes a Brasil y Argentina, en junio del 2000 se revisó la agenda del Mercosur para el relanzamiento del proyecto. El objetivo primordial era dotar al Mercado de nuevas herramientas para su manejo, con la esperanza de superar los conflictos y los estancamientos, y subrayar de una vez por todas el carácter “comunitario” del mismo. Sin embargo, fue la crisis de Argentina lo que más evidenció la necesidad de fortalecer las instituciones, en especial las auxiliares económicas y sociales.

Parecería hasta curioso cómo las crisis más fuertes se han suscitado después de la “transición” y no antes o durante ella. Pero fue justamente la debilidad de las instituciones lo que ayudó a que las crisis crecieran. Aunque anteriormente los objetivos eran menores, el proceso de integración había sido bastante lineal y universal en cuanto a los esquemas de liberalización intrazonal. Hasta este punto, la agenda institucional del Mercosur se vislumbraba bastante más cercana a la del TLCAN que a la de los europeos. Fue después de la fase transitoria, cuando se evidenció que no es que Mercosur estuviera más institucionalizado que TLCAN, y que sin embargo parecía “funcionar”, sino que las instituciones que ambos proyectos habían generado eran de naturaleza ya muy distinta, cada uno respondía a los proyectos de inserción, claramente modificados, que habían de perseguir. Las instituciones de cada esquema hacia finales de la década de los noventa, eran consecuentes con sus percepciones de la economía, del lugar que querían ocupar en el espacio mundial, pero no necesariamente su establecimiento era el correcto o valía para lo que realmente estaba pasando al interior del bloque.

Los cambios en los modelos de crecimiento de cada país, se contrapusieron a mediados de los noventa, generando fuertes tensiones: por ejemplo de un Brasil abiertamente pro-industrial frente al resto, que exigían se rebasara lo meramente comercial y se negociara lo industrial, los insumos y otros temas derivados. En otras palabras, las asimetrías dentro de la asimetría se hicieron patentes a partir de las políticas macroeconómicas de los estados, y los incentivos para continuar con el proceso de integración disminuían dramáticamente. Lo político y lo social (incluso

lo cultural), eran temas que no se podían postergar más tiempo; no obstante, parecía haber una idea generalizada por todo el mundo, por relegar estos temas a segundo plano y, como hemos dicho, dejar su resolución en manos del libre mercado. Para el Mercosur se complicaba la discusión, porque era hacer evidente lo estancando que estaba el proceso por las divergencias.

Los temas no comerciales por definición son más difíciles porque su margen se amplía considerablemente, y las posibles soluciones se contraen. Estos temas requieren un esfuerzo intergubernamental mayor, porque se requiere de mayor cooperación; la que debe ser encauzada por mecanismos, generalmente institucionales, que inevitablemente tocan áreas sensibles de política interna, porque son los problemas unilaterales los que hay que intentar resolver por consenso regional:

“El acuerdo sobre el contenido de la agenda no comercial equivale a llegar a un consenso sobre cuáles son las áreas de diversidad económica, política e institucional que requieren tratamiento en las negociaciones, en el supuesto de que tal diversidad afecte negativamente los objetivos del proyecto que se negocia. Quedaría aún por definir qué tipo de tratamiento se daría a tales temas —reducción de las divergencias más fuertes, búsqueda de la convergencia o, más allá, de [la] armonización, en inclusive yendo más lejos, el establecimiento de políticas regionales únicas. Acordado todo eso, la negociación se encargaría de definir qué matriz de política prevalecería en el tratamiento de las diversidades nacionales: liberal, intervencionista, socialdemócrata, etc.”¹⁹.

No es casualidad que las crisis de la región y la transformación de la agenda sobre la inclusión de temas no comerciales aparecieran al mismo tiempo. La necesidad de la cooperación sobre temas no comerciales se hizo patente en medio de las negociaciones para alcanzar el arancel común. La falta de instituciones que pudieran dar soporte a los miembros en medio de las adversidades, también demostró, que el proyecto pese a tender hacia una unificación aduanera, era limitado, y que la responsabilidad política era un elemento que no podía escapar en las negociaciones.

¹⁹ *Ibíd.*, p.5.

En este sentido, no se trataba de crear instituciones que salvarán a los países de las crisis, sino de evitar que llegaran a ellas. Fue entonces, cuando el proceso de integración habría de llegar a su punto más crítico, porque lo que se necesitaba era integrar no economías sino países, por ello la insuficiencia de la agenda demostraba porqué debían integrarse nuevos temas.

Cuando un proyecto como el de Mercosur transforma su cometido y pasa de una integración regida por los reglamentos a una “profunda” y comunitaria basada en las relaciones intergubernamentales y las instituciones, los problemas sobre la cesión de soberanía aparecen inevitablemente. Generalmente aparecen los argumentos nacionalistas y queda poco espacio para los proyectos subregionales. La discusión política ha sido una lamentable carencia en los proyectos latinoamericanos de integración, en su lugar estos proyectos se quiebran porque la discusión se torna altamente defensiva y unilateral (proyectos de desarrollo nacional, políticas exteriores económicas, competencia y conflicto férreo entre vecinos, acuerdos extrarregionales).

“De ahí una situación en que, en el Brasil, ‘el gran obstáculo [...] para una efectiva *inversión* en el proyecto Mercosur es la ambigüedad con que, aparte de la retórica del discurso prointegración, diversos sectores de la sociedad y del gobierno evalúan al Mercosur’. Al considerar al Mercosur como una ‘contingencia política, una opción entre otras’, buena parte de la elite brasileña evita no sólo pensar en el bloque como ‘parte del proyecto brasileño’, sino que también dificulta la ‘asimilación, hasta ahora incompleta en los cuatro países, de un enfoque efectivamente regional’²⁰.

Puede discutirse hasta qué punto Mercosur es el resultado de una falta de resultados estatales durante la veinte años de crisis del modelo de sustitución de importaciones; si es una nueva “mutación” de las relaciones estatales impuestas por la era de los “mercados” o si se trata de un modelo pre-fabricado desde el Consenso de Washington. Lo realmente interesante es la dinámica bajo la que corre en estos momentos, como espacio donde las distintas fuerzas sociales participan para el desarrollo de la zona.

²⁰ Botafogo Gonçalves, citado por Da Motta, Op. cit., p.6

4.2 Las reformas de Mercosur

En el último periodo de vida del Mercosur, éste ha encontrado problemas para continuar creando y fortaleciendo al respecto profundo de la integración, y por ende para la construcción de los mecanismos que lo posibiliten. Las diferentes crisis por las que han pasado los miembros de la comunidad del Sur han hecho imposible que se continué avanzando, poniendo en evidencia la necesidad de terminar con el debilitamiento progresivo de las instituciones.

Si bien los problemas del Mercosur son anteriores a las crisis económicas de los miembros, hoy día el punto de partida para generar una nueva agenda es más complejo. Entre los años de 1995 y 1998, los resultados favorables del proceso en términos económicos estaban altamente relacionados con los de la creación de normas y políticas, negociadas intergubernamentalmente, para la liberalización intrabloque. La estabilidad económica es un requisito, pero lo es también la convergencia política y el compromiso entre los miembros en esta dimensión.

Institucionalmente, al Mercosur le ha faltado establecer acuerdos de compromiso político desde lo local a lo regional y viceversa. Justamente porque no se ha seguido esta línea, las normas comunitarias no han logrado establecerse e interiorizarse, ello ha generado una discusión acerca de la “credibilidad” del Mercosur, restando estímulos para llegar a acuerdos intrabloque. “La seguridad jurídica y el fortalecimiento institucional aparecen como prerrequisito para la salida de la actual crisis regulatoria, pero su aporte no puede soslayar otros factores que hacen a la parálisis negociadora”²¹.

Entre 1997 y 1998, la agenda interna del Mercosur se enfocó en la consolidación de los acuerdos establecidos en materia arancelaria, así como en la profundización del proceso, en tanto

²¹ Juan José Taccone y Uziel Nogueira (eds.); Informe Mercosur, período 2001-2001, Año 7, Informe Mercosur No 8, INTAL, Buenos Aires, p.87.

que se habían incorporado temas nuevos como en materia de servicios, compras gubernamentales, defensa de la competencia; para 1999, la falta de cohesión institucional pasó una de sus mayores pruebas cuando se dio la crisis brasileña: el cambio de las condiciones financieras y económicas internacionales y regionales, redefinieron la agenda y las prioridades de los gobiernos. Los años 1999 y 2000 se caracterizaron por la búsqueda de acuerdos que literalmente permitieran “administrar” la dimensión comercial, a la vez que “manejara” del mejor modo posible las diferencias macroeconómicas de la sub-región.

“Los ejercicios de coordinación macroeconómica, en paralelo a la negociación de un mecanismo de escape o la consecución de acuerdos entre privados para limitar los potenciales efectos disruptivos de las diferencias cambiarias, parecían resultar la solución para todos los problemas. La Agenda ‘tradicional’, por su parte, continuaba su propia dinámica aunque en un rol lógicamente marginal”²².

El plan de “relanzamiento” para el Mercosur que apareció en el 2000, tenía un fuerte componente político, que planteaba avanzar en la agenda de modo horizontal, es decir donde la relevancia de los temas se estableció en una relación similar y no de estratos verticales; más que un abandono de la visión liberal del mercado, hay un reajuste de los temas que se consideran como “esenciales” para la región en virtud de su situación.

El escenario para el Mercosur cambia considerablemente a partir del año 2000: el programa de relanzamiento se da en un contexto de recambio de autoridades en Argentina y Uruguay, y una fuerte carrera electoral en Brasil para el siguiente año. Además la situación internacional y regional, parecían generar una mejor perspectiva para el Mercosur, porque los esfuerzos se orientaron a alcanzar una nueva fase del proceso de integración, mientras diferentes factores entre los cuales que se encontraba la profundización de la crisis macro y política argentina acompañada de la aceleración de las devaluaciones cambiarias en Brasil, incidieron fuertemente crisis institucional del Mercosur.

²² *Ibíd.*

De este modo, la agenda del Mercosur fue obligada a adaptarse horizontalmente a las necesidades “reales” de los miembros: el tema de las salvaguardias intrazona y la coordinación de políticas macroeconómicas se dejó en un segundo plano, y se reincorporaron cuestiones vinculadas a viejos temas olvidados en el debate interno del esquema, derivados no sólo de las asimetrías naturales y artificiales, sino de las distintas visiones sobre cómo debía ser conducido el proceso, que elementos deberían o no formar parte, y en especial se debatió el problema de la institucionalización más profunda, sin caer en la burocratización del Mercosur, como temían los gobiernos y las élites. Así, las temáticas en relación a la búsqueda de soluciones a largo plazo para los sectores sensibles en el comercio intrazona, compartieron el mismo nivel de los temas de pobreza, desarrollo, educación, cooperación, seguridad, etc.

Un ejemplo de la coordinación de los aspectos económicos y políticos se dio en años apenas recientes, acerca de la creación de la unificación de políticas monetarias, probablemente uno de los temas más peligrosos para el proceso. La propuesta partió de la administración argentina, claramente teniendo una alta relación con la situación que los había llevado a tener la crisis financiera que repercutiera de manera sustancial en el ámbito social y político. Argentina propuso la creación del Instituto Monetario del Mercosur, se planteó que éste dependiera del CMC y que estuviera integrado por representantes de los Bancos Centrales, Ministerios de Economía, de Relaciones Exteriores y otros organismos gubernamentales que los miembros consideraran pertinentes.

El Instituto fue pensado para asumir la coordinación de todas las tareas ya identificadas para avanzar en la coordinación macroeconómica completa de la región, en aspectos monetarios, financieros y cambiarios. En especial, “las atribuciones del Instituto estarían relacionadas con la presentación de propuestas que pudieran contribuir a la profundización del proceso de

convergencia y a la creación de una moneda común del Mercosur”²³. Esta iniciativa consideraba que, de manera escalonada, esta instancia evolucionaría y asumiría otras tareas más profundas de coordinación, en la medida que el proceso de “convergencia” macroeconómica” se fuera dando²⁴.

Para Mercosur sería vital contar con una instancia de coordinación macroeconómica, porque:

“La integración comercial, especialmente en la modalidad de unión aduanera, agrava los efectos negativos de la volatilidad cambiaria, ya que amplifica el costo del desvío del comercio como consecuencia de la discriminación arancelaria. Este último problema proviene del país grande. Un ejemplo de esta situación la constituye el efecto de la devaluación del Brasil del año 1999 sobre la actividad de sus socios [...]. La reducción o eliminación de la volatilidad cambiaria requiere de la instrumentación conjunta y negociada -hasta en sus aspectos cuantitativos- de las políticas monetarias y fiscales”²⁵.

El establecimiento de acuerdos monetarios en la práctica no se limita a la coordinación de políticas entre los gobernadores de los Bancos Centrales, se trata en última instancia de todo un planteamiento y postura acerca de temas como la soberanía económica, y la posibilidad de que ésta sea administrada por una instancia comunitaria, lo que no requiere que de inmediato se traslade la discusión a lo supranacional, pero sí al del establecimiento, cooperación, institucionalización y compromiso político de los miembros.

Pese a las propuesta de coordinación macroeconómica, la situación actual del Mercosur no crea muchas esperanzas respecto a resultados a corto plazo, ni siquiera a mediano. Pero el planteamiento de una alternativa y el cambio de dirección respecto a la visión del Mercosur, creemos, es un paso “realmente fundamental” en un proceso de integración desde el Sur. Lo que

²³ *Ibíd.*, p.93.

²⁴ La propuesta se dio a principios de 2002, cuando el presidente Duhalde acaba de asumir su puesto. Acompañando a esta propuesta, Argentina también presentó un trabajo sobre el financiamiento al desarrollo en el Mercosur, pero ésta fue desechada.

²⁵ Juan Ignacio García Pelufo; Mercosur: en busca de una nueva agenda. La inserción del Mercosur al mundo globalizado, INTAL, Buenos Aires, 2003, p.30.

se está planteando, parecer ser, por primera vez, la posibilidad de coordinar posturas individuales en la relación economía-política-sociedad. También es muy importante destacar que, la decisión de coordinar políticas y hasta de contar con una moneda propia, que ya desde ahora ha sido bautizada como el “gaucho”, depende también de otros factores externos a la región:

“En última instancia, la opción entre la moneda propia o la adopción de una moneda internacional depende de decisiones que tienen que ver con la elección de la fuente de financiamiento del crecimiento de la economía, con la apertura de la cuenta de capital y con la estructura del sistema financiero. Estas decisiones son a su vez, parte de motivaciones más globales respecto a la inserción de un país al mundo”²⁶.

En última instancia, la coordinación de lo económico, bajo una base intergubernamental, depende de la habilidad de los miembros del Mercosur para encontrar una fórmula política alternativa al financiamiento externo, o en todo caso de un proyecto más consolidado y “creíble” de integración que sustente los créditos que pudieran concederse, lo que inevitablemente nos lleva de vuelta al tema de la institucionalización: de la confianza en el proceso mediante mecanismos que lo fortalezcan.

Otro tema relacionado con la voluntad intergubernamental y la construcción de instituciones, así como de la necesidad de contar con mecanismos más definidos, como es el caso de la solución de controversias, se dio con la firma en febrero de 2002 el Protocolo de Olivos, que trata lo relativo a las negociaciones entre los miembros cuando existe algún tipo de diferendo comercial. Lo interesante en términos institucionales de este instrumento es que a partir de los Olivos se crea un “Tribunal Permanente de Revisión” (que constituye el cambio institucional más importante desde 1991), que estaría funcionando como una suerte de órgano de apelación de los fallos arbitrales. En otros términos, desde la puesta en marcha de este protocolo, los laudos de los Tribunales *ad hoc* que se habían comentado en el apartado anterior, están sujetos a recursos de aclaratoria y revisión

²⁶ *Ibíd.*, p.33.

institucionalizados por las voluntades gubernamentales²⁷. Inclusive en algunos casos, el recién inaugurado Tribunal Permanente puede ser invocado en forma directa para entender sobre alguna controversia si así lo piden los miembros. En este mismo tenor, si como se recuerda había una falta de compromiso jurídico que denominamos como una limitante de internalización de la norma jurídica, a partir del protocolo en cuestión, también se establecen mecanismos formales para observar que las resoluciones se cumplan.

“[...] relevante es el fortalecimiento de la obligatoriedad de la decisión final y las medidas aplicables tendientes a garantizar el cumplimiento de los laudos. Si bien el Protocolo de Brasilia ya establecía el principio de obligatoriedad de los laudos [...], Olivos desarrolla mecanismos propios para asegurar este cumplimiento.

“Es evidente que cualquiera fuere el objeto de las controversias, resultan excepcionales los casos en donde los Tribunales Arbitrales pueden adoptar medidas ‘autoejecutivas’ para asegurar el cumplimiento de sus decisiones. En otros términos, siempre aparece como necesaria la acción de los gobiernos a los efectos de ejecutar e implementar los fallos. De ahí, la importancia de prever un procedimiento claro para evitar que se desvirtúe el espíritu y el alcance de los dictámenes al momento de la aplicación práctica de los mismos. A este respecto, Olivos prevé que esta instancia post-laudo sea utilizada para controlar las medidas efectivas que se toman para su cumplimiento, como para examinar las eventuales medidas compensatorias que pudieran tomar el Estado reclamante”²⁸.

Por otra parte, la falta de una instancia autónoma que coordine el esquema de integración Mercosur y todos sus sub-procesos, ha sido uno de los puntos con mayor déficit. Para la mayoría de los estudiosos del Mercosur, el sistema de subgrupos de trabajo o bien de comités técnicos con funcionarios locales de distintas instancias y jerarquías de cada Estado, pareció no haber dado un buen resultado, nada eficiente de hecho, una vez que terminó la etapa de transición. “En este

²⁷ En el período anterior, por ejemplo, si uno de los estados miembros quedaba inconforme sobre el fallo de un tribunal en torno a un diferendo comercial, al no haber una instancia de apelación intra-regional, los países tenían que acudir al foro de la OMC para llegar a otro acuerdo.

²⁸ Taccone, Juan José (et.al.), Op. cit., pp.101-102.

sentido, no parece haber sido posible ‘despegar’ a los técnicos de sus dependencias políticas nacionales, dificultando el alcance de los consensos subregionales necesarios”²⁹.

La construcción de instancias autónomas es necesaria para el Mercosur, pero no es suficiente. Son necesarias en tanto que permiten de inicio superar las limitantes y los obstáculos actuales del proceso, pero no son suficientes en tanto que no tendrían un carácter permanente, es decir no sólo para los casos de crisis o de contingencia, porque sus decisiones no tendrían aún un carácter vinculante, y por lo tanto regresarían al problema de tener que lidiar con las decisiones políticas locales. Pese a ello, el hecho que para diciembre de 2002 se hubiese aprobado la transformación de la Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica, ha contribuido y apoyado la preparación de las negociaciones con terceros países y/o bloques, a la vez que ha consolidado más la elaboración de la agenda interna. En este sentido, esta institución ha comenzado a corregir algunos problemas, como la falta de atención a intereses comunes, disminuyendo las diferencias políticas.

Hoy día la Secretaría Técnica además de asesorar técnicamente al resto de los organismos, hace un seguimiento del proceso de integración, lleva a cabo estudios intrabloque, y observa la **internalización** y consistencia de las normas jurídicas del Mercosur; este último punto es importante, porque es la base institucional para la definición de lo que se empieza a denominar Derecho del Mercosur.

“La particular concepción institucional del Mercosur hace que las ‘reglas del juego’ que se van acordando en el ambiente regional requieran ser incorporadas a la normativa interna de cada uno de los Estados Parte. Esto ha traído numerosos inconvenientes y, de acuerdo a las últimas estadísticas disponibles, sólo el 38% de la normativa Mercosur ha sido incorporada por los cuatro países socios”³⁰.

²⁹ *Ibíd.*, p.103.

³⁰ *Ibíd.*

En teoría, el trabajo de los subgrupos técnicos de representantes de las diferentes agencias del sector público y los legisladores de los países miembros, tendrían a su cargo la internalización de las normas, pero en manos de ellos el proceso se ha hecho más bien complejo. De ahí que, se hubieran creado otras propuestas para destrabar este tema: también en diciembre de 2002 se aprobó un sistema más ágil para la incorporación de la normativa Mercosur, a los marcos jurídicos locales; el sistema quedó así: toda normativa Mercosur debe ser analizada previamente por los distintos organismos nacionales involucrados, para asegurar con ello su aprobación a nivel subregional, sin que posteriormente existan problemas en la implementación doméstica, así se estaría “pre-incorporando” a la normativa nacional, la sub-regional.

El futuro de Mercosur se encuentra no ya en la revisión de las visiones sobre integración, sino en la profundización de la agenda interna y externa. Un componente importante para el Mercosur han sido el posicionamiento de los temas de la agenda como políticas de Estado en vías de consolidarse, en términos de mayor desarrollo económico, político y social; la construcción del mayor número de condiciones de estabilidad de todo tipo es lo que ha impedido en última instancia, que el proceso se vuelva a obstruir.

A partir de 2000, el avance del bloque del Cono Sur ha tenido una fuerte relación con la voluntad política, aún imperfecta porque existen intereses encontrados que todavía no se han resuelto. Es importante por eso, los pequeños avances que se han dado en los instrumentos de la Unión Aduanera para adecuarse comunitariamente a los nuevos escenarios regionales e internacionales que se están dando. La reconfiguración de la agenda le ha permitido al Mercosur replantear su base de negociación frente a terceros: ALCA, UE, CAN, etc. Los temas de esta agenda que más adelante analizaremos tienen un tono más comunitario pero también más estratégico: programas de complementación de las cadenas productivas, por ejemplo.

El proceso de profundización ha obligado al Mercosur a negociar temas que antes era imposible pensar, pero un buen número de esfuerzos se han centrado en terminar con los aspectos comerciales de una vez por todas, incluyendo los principios de la Unión Aduanera: reordenar y estructurar un acuerdo económico-comercial más comprometido y que en definitiva sea posible cumplir por todos los miembros de manera más certera. Los esfuerzos en las negociaciones se orientan por ello, a últimas fechas, a los aspectos productivos de la región. Se trata de la definición de la agenda de un proceso de integración del Sur para el Sur, no ya para la inserción unilateral de cada miembro:

“La ‘limpieza de la mesa negociadora’ [incluyó] la reactivación de las negociaciones tendientes a consensuar mecanismos subregionales de ‘escape’, para enfrentar eventuales nuevas alteraciones en las condiciones económicas internas y externas en la subregión (en línea con los preacuerdos alcanzados a fines de 2001). Sólo formalizando instrumentos Mercosur, que resulten aptos para lidiar con las inestabilidades propias de países en desarrollo, será posible eliminar seria y definitivamente, las medidas unilaterales de diferente tipo que buscan obstaculizar –transitoriamente- el libre comercio y que luego de pasado el *shock* que les da origen, resultan difíciles de rever”³¹.

Hemos dividido la agenda del Mercosur en dos grandes rubros, la interna y la externa; en el caso de la primera se subdivide en tres rubros: 1) los aspectos tendientes a profundizar la unión aduanera hacia el mercado común; 2) los aspectos sociales y; 3) la integración física. Esta parte de la agenda interna (cuadro 4.1) que corresponde a la profundización económica, ha tendido a asimilar y asegurar los mecanismos de la producción porque después de varios estudios y discusiones, Mercosur se dio cuenta de que las guerras económicas de mediados de los noventa, principalmente entre Brasil y Argentina tenían una relación con las políticas industriales y agropecuarias de estos países, lo que a su vez repercutía en los otros dos miembros, Uruguay y Paraguay, que les impedían comercializar libremente con los grandes su producción agrícola.

³¹ *Ibíd.*, p.108.

Además de ello, se integraron otros temas como comunicaciones, servicios, energéticos, turismo, etc.

Cuadro 4.1 Agenda interna: cadenas productivas, servicios y políticas macroeconómicas

Temas	Situación	Tareas
Agricultura y Sector alimentario	El déficit estructural en la balanza agroindustrial es el responsable del déficit global de la balanza comercial brasileña con el Mercosur. El eje comercial preponderante es el Argentina-Brasil.	Crear las condiciones adecuadas para incrementar en la subregión la productividad agrícola; Procurar el desarrollo tecnológico; Asegurar el desarrollo racional de la producción a partir de la libre circulación de los productos agroindustriales y agrícolas; Procurar la coordinación de las acciones e instrumentos de las correspondientes políticas nacionales (incluyendo el abastecimiento alimentario regional); Orientar las acciones tomando como referencia los acuerdos agrícolas de la Ronda Uruguay del GATT.
Industria	Probablemente en razón de las inquietudes manifestadas por el sector empresarial manufacturero, a partir de 1997 el Mercosur procuró dar una mayor dinámica a las iniciativas sobre la materia. En consecuencia, el CMC creó la Reunión de Ministros de Industria	Crear un grupo de trabajo para el análisis y posteriormente implementación de un programa de complementación industrial; Establecer una política Mercosur de promoción de la calidad, productividad y diseño a través de la cooperación entre los miembros; Estudiar formas jurídicas que favorezcan las asociaciones económicas para la creación de empresas conjuntas en la región.
Minería	A diferencia de los anteriores sectores, el minero es, junto al energético, el de mayor potencial. Este sector también se relaciona con una expansión de la exportación hacia terceros mercados.	Estudio de complementación de las economías mineras de los países miembros, comprendiendo producción, consumo y comercialización de los minerales y sus productos intra y extrazona; Desarrollo de un inventario de los servicios de apoyo al sector (incluyendo geología), sumado a ello la formación de recursos humanos

Energía	El merito más importante de Mercosur es la aprobación de instrumentos de entendimiento para intercambios eléctricos e integración electrónica.	Programas energéticos; Marcos regulatorios de los sectores energéticos; Precios, tarifas y tratamiento tributario del sector energético; Racionalización, calidad y productividad de la energía.
Servicios	Mercosur tiene una orientación hacia los servicios por encima de la media para países en desarrollo. Con excepción de Paraguay, Mercosur tiene ingresos medios altos dentro del mundo en desarrollo.	<p>Liberalización del sector servicios a 10 años;</p> <p>Elaborar un Acuerdo Marco de conformidad al Acuerdo sobre Comercio de Servicios (GATS) de la OMC;</p> <p>Coordinar una posición unívoca en este sector en foros multilaterales;</p> <p>Disposiciones específicas sectoriales (movimiento de personas, servicios financieros, servicios de transporte terrestres, aéreos y por agua);</p> <p>Fases de la agenda de liberalización: telecomunicaciones (Uruguay y Paraguay), transportes (los 4 países), informática, anexos y farmacia (Brasil).</p>
Comunicaciones	Se trata de un sector crítico, íntimamente emparentado con el avance del proceso de integración y modernización de las economías	<p>La promoción de acciones conjuntas en temas referidos a las telecomunicaciones y los asuntos postales;</p> <p>El análisis de la posibilidad de compatibilizar los planes de implementación de nuevos servicios, nuevas tecnologías y proyectos de desarrollo;</p> <p>La creación de mecanismos para el intercambio de información; y</p> <p>El examen de la posibilidad de armonizar los procedimientos de prestación de servicios;</p> <p>Armonización del uso de las bandas destinadas a los sistemas de comunicaciones personales terrestres, de las bandas de frecuencias destinadas a los sistemas de radiodifusión troncalizados, los sistemas a emplear y establecimiento de los procedimientos de coordinación de frecuencias, identificación de las bandas del espectro radioeléctrico, etc.</p>

<p>Transporte e infraestructura</p>	<p>Estos sectores son fundamentales para el desarrollo pleno del libre comercio intrazonal. El tema de la integración física se transformó en una preocupación permanente para los gobiernos de los miembros, en todos los niveles políticos, y para el Mercosur en su conjunto.</p>	<p>Que se garantice la movilidad sostenible de personas y bienes en las mejores condiciones de seguridad posible, teniendo en cuenta los objetivos del Mercado Común; Que permita una utilización óptima de las capacidades existentes; Que vincule en forma directa los puntos de estrangulamiento, a los miembros, mediante una Red continua y; Que una los principales puntos de conexión de los países entre sí y defina aquellos que los vinculen con los países vecinos.</p>
<p>Turismo</p>	<p>Si bien dentro de este ámbito habían sido adoptadas algunas resoluciones durante el período de transición, el aspecto central que más éxito ha tenido es el referido a la identificación personal para el traslado de personas dentro del esquema Mercosur y las instancias encargadas de emitirlos.</p>	<p>Homogeneización de la clasificación de los medios del hospedaje Mercosur; Ecoturismo: hacer del Mercosur un destino mundial de turismo ecológico; Polo turístico internacional de Iguazú: para el mejor aprovechamiento del potencial de esa área geográfica; Régimen de turistas: un texto ordenado que disponga sobre la documentación y tránsito de turistas; Transporte terrestre turístico: facilitación de estos transportes; Acciones de marketing: estímulo de iniciativas públicas y privadas para el desarrollo de esta actividad; Formación y capacitación de recursos humanos: minimización de las deficiencias que hubiere en este aspecto.</p>
<p>Políticas macroeconómicas y aspectos financieros</p>	<p>Se considera que un conocimiento más amplio la coyuntura económica de los socios permitiría un mejor diseño de las propias políticas internas</p>	<p>Perfeccionamiento en la elaboración de indicadores macroeconómicos regionales; Debatir los aspectos institucionales de los sistemas financieros, de seguros, de mercados de valores, promoción y protección de inversiones, indicadores macroeconómicos y seguimiento de los regímenes cambiarios; incluyéndose también el intercambio permanente de información y experiencias en materia financiera;</p>

		<p>Los problemas de ampliación de acceso a mercados financieros de mediano y largo plazo; Construir una institución comunitaria de apoyo financiero³²; Ampliar las fuentes de financiamiento para el desarrollo con un claro objetivo integracionista³³.</p>
--	--	--

Fuente: Evolución institucional y jurídica del Mercosur, INTAL.

En el tema de agricultura y el sector alimentario, las acciones encaradas por Mercosur se limitan al seguimiento y análisis de las políticas nacionales del sector, dejando actuar a las fuerzas del mercado y descartando la posibilidad de implementar una política común de carácter supranacional según otros modelos de integración económica. En materia industrial, al igual que lo que sucede en el sector agrícola, Mercosur no procura ir más allá de establecer condiciones de libre competencia entre los países; inclusive otros esquemas como el CAN o el MCC si las han definido. En minería, Mercosur se ha limitado al establecimiento de un grupo de trabajo específico y al estudio del papel que este sector desempeñará en el futuro de la economía mundial en cuanto a su potencial en producción, oferta y demanda. El logro del acuerdo de servicios coloca al Mercosur en una buena posición en los procesos de integración a nivel regional; sólo la Unión Europea y el TLCAN tienen reglas equivalentes; en este sentido el marco jurídico comunitario es parte de la estrategia para negociar conjuntamente este sector frente a terceros, aunque falta ver cómo se siguen dando las negociaciones en el marco de la OMC y claramente, el ALCA. En cuanto a las comunicaciones, las limitaciones técnicas y la especificidad del servicio hacen ciertamente complejo el diseño de políticas nacionales y la armonización y coordinación requeridas por el proceso de

³² Otros casos: por ejemplo, el CAN cuenta con la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Sistema Andino de Financiación de Exportaciones (SAFICO) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR); instituciones que se suman a las que componen el Sistema Andino de Integración (SAI). Dentro del ámbito del MCC se cuenta con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); mientras que el CARICOM tiene el Banco de Desarrollo del Caribe o CARIBANK. El instrumento que implementó al BCIE fue firmado con el del MCC en 1960, mientras que el CAF y el CARIBANK son previos a los procesos de integración andino y del Caribe.

³³ Hasta la fecha lo que está operando es el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata o FONOPATA, creado en 1976 con sede en Sucre, Bolivia, e integrado por los miembros del Mercosur más Bolivia. En 20 años de funcionamiento, el FONOPATA ha destinado préstamos a la región por 330 mdd, suma menor en comparación a los 2400 mdd que ha movido el CAF.

integración³⁴. Sobre transportes, probablemente el instrumento más destacado acordado en la presente etapa es el Acuerdo sobre Transporte Aéreo Subregional (que incluye a Chile y Bolivia) firmado en la Cumbre de Fortaleza en 1996. Éste implementa una política de “cielos abiertos”, con igualdad de oportunidades para las empresas aerocomerciales así como la prestación de servicios para pasajeros, cargas y correo regionales. Finalmente, en materia macroeconómica y desde el punto de vista institucional, probablemente a partir de la experiencia acumulada a lo largo del período de Transición, se ha estado dando una suerte de retroceso en la aspiración de los miembros del Mercosur en cuanto a poder coordinar sus políticas macroeconómicas en términos de un instrumento fundamental del proceso de integración, tal cual había sido establecido en el Tratado de Asunción.

La agenda político-social se compone de los siguientes temas (cuadro 4.2):

Cuadro 4.2 Agenda interna: temas político-sociales

<p>Democracia</p>	<p>Durante el proceso de gestación del Mercosur vía el del acercamiento bilateral argentino-brasileño, la cuestión democrática fue permanentemente, incluso en los propios títulos de los instrumentos jurídicos básicos como: el Acta de Amistad Argentino-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo. En todo el texto del Tratado de Asunción se omitieron términos como democracia o democrático. No obstante, durante el Período de Transición comenzaron manifestaciones formales en favor de la relación entre el proceso del Mercosur y la democracia. Así, en la Declaración Presidencial de las Leñas de 1992, se hizo referencia a la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición indispensable para la existencia y el desarrollo del Mercosur. La atención sobre la materia se profundizó a partir de distintos acontecimientos que se produjeron en el Paraguay, hacia 1996. La inquietud por esa situación, sumada al apoyo que el resto de los socios decidieron brindar al presidente Wasmosy, motivó la Declaración Presidencial sobre el Compromiso Democrático en el Mercosur, suscrita en 1996. Finalmente, los miembros originales más Bolivia y Chile firmaron el Protocolo de Ushuaia Sobre Compromiso Democrático: según el Protocolo, en caso de ruptura del orden democrático en un Estado Parte, los demás promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el Estado afectado. Sobre la base de</p>
-------------------	--

³⁴ Un ejemplo de los problemas que se dan en el Mercosur en materia de comunicaciones, lo da el hecho de que Brasil suscribió el acuerdo sobre liberalización del mercado mundial de telecomunicaciones en el seno del OMC.

	<p>esas consultas se adoptarán medidas que van desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos. Además se considera que cualquier candidato a asociarse al esquema deberá tener un régimen de gobierno democrático como requisito excluyente.</p>
<p>Defensa y seguridad subregional</p>	<p>Se trata de dos aspectos de capital importancia en el actual contexto internacional y subregional, que entraron en la agenda del Mercosur en la etapa abierta a partir de 1995. En cuanto al primer aspecto, la estrategia del bloque es cooperar para posibilitar un intercambio ágil, dinámico y moderno entre las policías de los Estados; mientras que en lo referente a las migraciones sólo se contempla examinar la posibilidad de coordinar las políticas migratorias estatales. Esta última cuestión es, a su vez, de especial importancia para la configuración del Mercado Común, según el cual se debe lograr el libre movimiento y establecimiento de factores productivos que, obviamente, incluyen a la mano de obra. En el ámbito institucional, la cuestión migratoria había dado lugar a distintas normas, en particular en la parte final del Período de Transición, referidas a temas más cerca de lo administrativo que de un control de la seguridad. El CMC tuvo una difícil tarea a lo largo de 1997, en particular relacionada con el diseño de una estrategia de seguridad para la “triple frontera” entre Argentina, Brasil y Paraguay (Puerto Iguazú, Foz de Iguazú y Ciudad del Este) ante las evidencias de actividades de grupos vinculados al narcotráfico y al terrorismo internacional. En 1998 se aprobó el Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional.</p>
<p>Mercosur como Zona de Paz</p>	<p>Otro de los avances recientes lo constituye la Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz en 1998. Además de la Zona de Paz, los seis países declararon al área comprendida por éstos “libre de armas de destrucción en masa”. La Declaración atribuye la creación del presente clima de creciente confianza y cooperación al avance del proceso de integración en el Cono Sur, y enfatiza en el compromiso asumido por los países firmantes en distintos foros vinculados con prohibición o no proliferación de armas nucleares, químicas o biológicas. Si bien este instrumento se firma en momentos de tensión y consecuente carrera armamentística en otras subregiones del planeta, no es más que la ratificación multilateral de compromisos ya asumidos, como el Compromiso de Santiago, para iniciar un proceso de consulta sobre seguridad hemisférica a la luz de las nuevas circunstancias mundiales y regionales, la Declaración de Santiago de 1995 y la Declaración de San Salvador de 1998</p>

	<p>sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, la adhesión al Tratado de Tlatelolco sobre Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe y, el Compromiso de Mendoza sobre la Prohibición Completa de las Armas Químicas y Biológicas, de 1991.</p>
<p>Medio Ambiente</p>	<p>Esta materia fue tenida en cuenta por el esquema desde su propia creación. El Tratado de Asunción, en su Preámbulo, hacía referencia a la necesidad de “la preservación del medio ambiente”. A su vez, los Estados están involucrados en distintas iniciativas al margen de los compromisos adquiridos en el marco del Mercosur, entre las que se pueden mencionar el Ente Binacional Yacyretá (Argentina-Paraguay) que posee un área ambiental encargada del tema dentro del proyecto de la represa homónima, la Comisión Administradora del Río Uruguay, que desde 1987 controla la contaminación a través del Programa orgánico de Monitoreo de la Calidad de las Aguas del Río Uruguay, el Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná, que decidió ocuparse formalmente del tema a partir de una evaluación del impacto ambiental decidida en mayo de 1990. Desde la transición el objetivo fue compatibilizar la protección del medio ambiente con el contexto pautado por el libre comercio y la consolidación de la Unión Aduanera. Para ello, aprobó oportunamente las “Directrices Básicas de Política Ambiental” que, junto con los principios del “desarrollo sustentable” emanados de la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de Río, 1992), rigen las acciones a implementarse en este campo.</p>
<p>Relaciones laborales, empleo y seguridad social</p>	<p>Se trata de cuestiones que hacen a la “dimensión social”, un campo en el que el debe procurar mejorar las condiciones de vida y de trabajo en la subregión. Las acciones propuestas para el período abierto en 1995 pasan por estimular una mayor cooperación en lo referente al cumplimiento y control de normas laborales y respetar los compromisos internacionales asumidos por los miembros. Haciendo una revisión de la evolución de la materia a nivel institucional, entre las cuestiones que son de carácter permanente se pueden distinguir las que ya han sido resueltas, y otras que aún quedan pendientes. Entre las primeras, se destaca el análisis sobre relaciones laborales en el marco de los Convenios Internacionales del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). De los logros, merece especial atención la aprobación del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur, destinado a regular las relaciones de seguridad social entre los países integrantes de la subregión; entre las cuestiones pendientes se encuentra la estructuración de un sistema de certificación ocupacional para el reconocimiento de competencias formales e</p>

	<p>informales, asociado o no a la escolaridad. Pero el más importante, sin dudas, es el desarrollo de la Carta de Derechos Fundamentales en Materia Laboral del Mercosur o Cláusula Social, tema sobre el cual se está trabajando en los últimos meses. Se trata de un documento elaborado sobre la base de los criterios de la OIT en áreas como trabajo infantil, trabajo forzado y derecho de la mujer, y con el objetivo de marcar los derechos mínimos, individuales y colectivos de los trabajadores. Fuera de las actividades institucionales formales del Mercosur, se puede observar en esta materia un interesante acercamiento entre las centrales sindicales de los países, lo que ha derivado en distintas acciones coordinadas entre esas asociaciones. Así, durante 1997 se realizó la II Cumbre Social y Sindical del Mercosur, que agrupó a organizaciones y representantes de trabajadores de los cuatro países del MERCOSUR, además de Bolivia y Chile.</p>
Salud	<p>Entre los objetivos del esquema del Cono Sur figura el de mejorar el nivel de salud en los países del bloque a partir del impulso a la cooperación entre los países. Las acciones más importantes sobre esta materia comenzaron a desarrollarse a partir de 1995. En el plano institucional, el CMC creó la Reunión de Ministros de Salud, con la función de proponer medidas tendientes a la coordinación de políticas en el área. Por su parte, el GMC también completó su estructura y se ocupó del tema creando grupo de trabajo único. Ambos órganos han venido desarrollando distintas actividades. El único grupo trabajó sobre: 1) Productos para la Salud; 2) Alimentos; 3) Vigilancia Epidemiológica y Control Sanitario de Puertos, Aeropuertos, Terminales y Pasos Fronterizos; y 4) Prestación de Servicio de Salud, que están bajo la coordinación de un responsable de área e integradas por unidades de trabajo. También se aprobó la Estrategia de Acción en Micronutrientes, en procura de lograr la corrección de las carencias de elementos nutritivos esenciales en la alimentación a partir de una estrategia regional común.</p>
Educación	<p>La preocupación de los países iberoamericanos por los temas referidos a educación y cultura se vio reflejada, por primera vez, en la Primera Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación. Como consecuencia de los resultados de esa Conferencia, en la Declaración Final de la 2ª Cumbre de Jefes de Estado Iberoamericanos, éstos se comprometieron, entre otros temas de importancia, a desarrollar programas integrados de desarrollo educativo y cultural. Esos acontecimientos impactaron el Cono Sur, donde la cuestión educativa, cultural, y científico-tecnológica había quedado, en cierta medida, marginada en las primeras acciones desarrolladas. Se firmó el Protocolo de Intenciones que consideraba tres</p>

	<p>áreas de acción prioritarias: la formación de conciencia ciudadana en favor de la integración, la capacitación de recursos humanos para contribuir al desarrollo y la compatibilización y armonización de los sistemas educativos. El hecho más destacado durante el Período de Transición lo constituye la aprobación del Plan Trienal para el Sector Educación en el Contexto del Mercosur, elaborado sobre la base del Protocolo de Intenciones y el diseño propuesto por el Comité Coordinador Regional acordado en la consiguiente reunión de Ministros. El Plan se compuso de tres Programas cuyos objetivos y contenidos se correspondieron exactamente con las tres áreas de acción definidas en el Protocolo. A partir del Plan y con la reafirmación de la estrategia del Mercosur para el sector establecida en el Plan 2000 en el sentido de mejorar la calidad de la educación en los Estados Parte incorporándole “una dimensión cultural y lingüística”, el tratamiento de la materia arrojó resultados muy importantes, que se reflejan en los Protocolos de: Integración educativa y reconocimiento de certificados; revalidación de diplomas, certificados, títulos y reconocimiento de estudios de nivel medio técnico; la prosecución de estudios post-grado en las universidades de los países miembros; formación de recursos humanos en el nivel de post-grado, entre otros. Mientras tanto, de cara al futuro, nuevos proyectos están en marcha o a punto de ser aprobados. En primer lugar, ya está preparado y a consideración de los subórganos competentes un <i>Memorándum de Entendimiento</i> de los Ministros de Educación, sobre la implementación de un mecanismo experimental de acreditación de carreras para el reconocimiento de títulos de grado universitarios en los países del Mercosur.</p>
Cultura	<p>A partir de 1995 el MERCOSUR se planteó fomentar la difusión de las manifestaciones artísticas, los valores y las formas de vida de los pueblos de los Estados Parte, sin perjuicio de la identidad cultural de cada uno de ellos, poniendo de relieve el patrimonio cultural común y promoviendo el desarrollo de la cultura. Para este fin, los Estados previeron elaborar de manera conjunta programas y proyectos para mejorar la difusión de las expresiones culturales y del conocimiento de la historia de la región, para la conservación y protección del patrimonio cultural, el fomento de los intercambios culturales y el apoyo a la creación artística.</p>
Ciencia y Tecnología	<p>El objetivo formalmente establecido en el Programa Mercosur 2000 es el del “fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica de los Estados Parte, estimulando el desarrollo de su competitividad internacional y el fomento de la investigación”. En este caso las acciones proyectadas se limitan a la cooperación en materia de investigación y desarrollo de tecnología; evidenciándose una muy modesta estrategia frente, por ejemplo,</p>

	<p>a los avasallantes avances que se registran en este campo a nivel global. La precariedad de las actividades institucionales sobre esta materia se puede verificar en distintos hechos. Por ejemplo, las Pautas Negociadoras correspondientes a la Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología (RECyT) se presentaron más tarde que para la casi totalidad de áreas.</p>
--	--

Fuente: Evolución institucional y jurídica del Mercosur, INTAL.

Existe un tema de la agenda interna sumamente interesante sobre Mercosur, es el que se refiere a la infraestructura de la integración física. Como tal, ésta comprende “las diferentes redes sobre las cuales se facilita el flujo de bienes y personas (red de transporte), de energía (red energética) y de información (red de telecomunicaciones) entre países miembros de un proceso de integración o simplemente entre países vecinos”³⁵. Es la creación de estas redes subregionales las que le dan un sentido plenamente material a la interconexión que un proyecto integracionista puede alcanzar, por eso el desarrollo de estas redes sólo puede ser alcanzado a través de la cooperación intergubernamental; a partir de que estos países sienten las bases de su construcción, estas redes pasan a ser un bien público común a la región. Ello es posible porque los bienes, las comunicaciones, las personas pueden circular entre los estados, sirviendo estas redes como base de la cohesión económica y social. En este sentido, es sumamente significativa la voluntad política que promuevan los proyectos de infraestructura de transporte, telecomunicaciones y energía, especialmente en una región como la del Cono Sur, que a diferencia de la europea, es de una extensión y una orografía más amplia y compleja.

A partir del año 2000, la infraestructura sudamericana cobró vital importancia no sólo para el Mercosur sino para el CAN, al grado de que se instituyó la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), en el seno de la 1ª Reunión de Presidentes de América del Sur. Anteriormente, durante la década de los noventa, en medio de la implementación de las reformas estructurales, se habían dado algunos avances y planes para construir la infraestructura y servicios, en colaboración con el sector privado. La IIRSA ha planteado los

³⁵ Taccone, Juan José (et. al.), Op. cit., p.,143.

proyectos, que más adelante mostraremos, ha planteado a diez años; no obstante, existen todavía fallas en la planeación y en la implementación, debido principalmente a problemas del sector de la construcción a nivel regional y mundial, las asimetrías económicas entre los países del CAN y del Mercosur, proyectos unilaterales o regionales que son poco atractivos o altamente riesgosos para los inversionistas pese a sus beneficios económicos y sociales, etc. Esta es la razón por la que en los dos últimos años, los proyectos han sido retomados principalmente por los estados de ambos esquemas de integración (figura 4.1).

El resurgimiento de la participación estatal en la promoción de la infraestructura le ha dado fortaleza al IIRSA, permitiéndole crear mecanismos de cooperación intergubernamental, así como acercamientos con otras instituciones financieras multilaterales y el sector privado; así mismo, coordinar las visiones políticas y estratégicas de la infraestructura en la región, los planes y programas de inversión, y la prioridad de los diferentes proyectos. Estos trabajos institucionalizados y autónomos por parte del IIRSA, le han permitido avanzar más rápido de lo que parece, al grado de que ya existe un Plan de Acción elaborado por el IIRSA, el BID, la CAF y el FONPLATA. Se creó el Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) y los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTE), que trabajan bajo la supervisión de la IIRSA y las otras entidades del Comité, reuniéndose continuamente a partir de 2001. Los proyectos quedaron de la siguiente manera:

Cuadro 4.3 Agenda Interna: Proyectos de infraestructura para la integración física

<p>Eje Mercosur-Chile/ Talcahuano- Concepción- Neuquén- Bahía Blanca</p>	<p>Este es el Eje más consolidado de la región, generando el 70% de la actividad económica suramericana, con los mayores flujos de comercio intrarregional, así como la conjunción de ambos océanos por medio de redes troncales y de interconexión de transporte. El Eje articula diez concentraciones urbanas de más de un millón de habitantes, incluyendo las megaciudades de Santiago de Chile, Buenos Aires, Sao Paulo, Río de Janeiro, Belo Horizonte y Curitiba. En el Eje se encuentran los principales centros industriales de Sudamérica, varios de los territorios agrícolas más productivos del</p>	
--	--	---

	<p>mundo, e importantes puertos en los océanos Atlántico y Pacífico. Los puertos del Eje continuarán impulsando la vinculación con los mercados mundiales y apoyando el creciente comercio regional suramericano.</p>	
<p>Eje Interoceánico</p>	<p>El Eje Interoceánico Central es un Eje Transversal, del cual hacen parte, cinco países de la región: Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú. La superficie total de estos cinco países es de 12 millones de kilómetros cuadrados, equivalente al 68% de la superficie total de América del Sur que es de 17.7 millones de kilómetros cuadrados. El Eje abarca 8 de los nueve Departamentos de Bolivia, con la excepción de Pando; cinco Estados de Brasil: Mato Grosso, Mato Grosso del Sur, Paraná, Río de Janeiro y Sao Paulo; la primer región de Chile; todo el Paraguay y las Provincias de Arequipa, Moquegua y Tacna del Perú.</p>	
<p>Eje Porto Alegre-Asunción- Jujuy-Antofagasta</p>	<p>Este Eje también conocido como de Capricornio está conformado por la región norte de Argentina (Misiones, Corrientes, Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Salta, Jujuy), el estado de Río Grande do Sul de Brasil, la región norte de Chile (Antofagasta, Atacama) y la región sur-occidental de Paraguay. El Eje se encuentra considerablemente consolidado en términos de asentamientos humanos, uso de la tierra y desarrollo de infraestructura, a lo largo de territorios altamente productivos. Las actividades económicas dominantes del Eje son la minería, la agricultura, la ganadería, la explotación forestal-maderera, la industria y con predominancia en algunas regiones del sector servicios, con gran importancia relativa del sector público. El Eje cuenta con una buena capacidad portuaria y logística instalada en los puertos de Antofagasta y Mejillones, en el Norte de Chile.</p>	

<p>Eje multimodal del Amazonas</p>	<p>El Eje está configurado, en forma simplificada, por tres grandes sistemas: la costa, la sierra andina y la selva amazónica. La principal característica de este ambiente se refiere a la extensión de su cobertura vegetal, algo así como 3 millones de kilómetros cuadrados, si se consideran sólo los países amazónicos que componen el Eje Amazonas y la inmensidad de su cuenca hidrográfica. Como consecuencia de este ambiente, existe una enorme diversidad de especies, para lo cual colabora también una gran variedad de condicionantes hidrológicos, climatológicos, geomorfológicos, edafológicos, históricos y culturales.</p>	
<p>Eje Venezuela-Brasil-Guyana-Surinam</p>	<p>El territorio de este Eje del Escudo Guayanés no se encuentra actualmente articulado como un eje de desarrollo, sino que se encuentra dividido en regiones relativamente aisladas unas de otras y con patrones muy distintos de desarrollo (Región Oriental de Venezuela, Guyana-Surinam, el estado de Amapá, Brasil, y el corredor Manaus-Boa Vista en los estados de Roraima y Amazonas, Brasil).</p>	
<p>Eje Perú-Brasil-Bolivia</p>	<p>Se Trata de un Eje emergente, transversal a Sudamérica. En su recorrido engloba diferentes pisos ecológicos. Atraviesa un amplio sector de los Andes, con 500 kms de longitud de carretera (altitudes entre los 2000 y 4500 mts sobre el nivel del mar). Aproximadamente, el 1% de la superficie del área de influencia se localiza en la región Costa; el 5.3 %, en la región de la Sierra y el 93.7 %, en la Selva o llanos amazónicos. Esta zona abarca siete departamentos de la macro región sur del Perú (Tacna, Moquegua, Arequipa, Apurímac, Cusco, Puno y Madre de Dios); dos departamentos amazónicos de Bolivia (Pando y Beni) y cuatro estados del noroeste del Brasil (Acre, Rondônia, Amazonas y Mato Grosso). En total suman 13 demarcaciones políticas que están ubicadas en tres países.</p>	

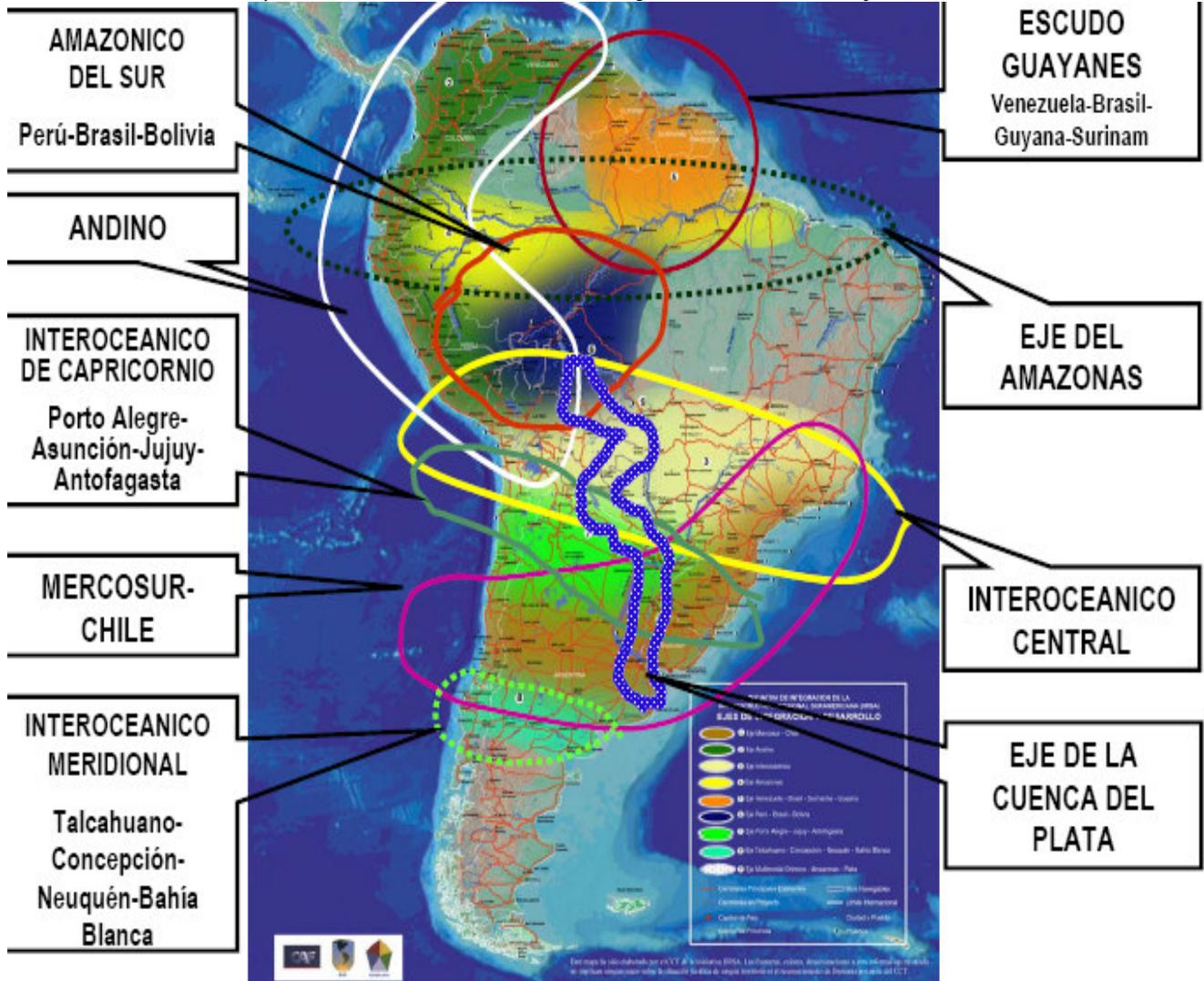
Eje del sur	<p>El Eje del Sur conecta el Océano Pacífico con el Atlántico a través del Sur de Argentina (La Pampa, Buenos Aires, Río Negro y Neuquén) y Chile (regiones de Maule, Bío Bío y Araucanía). Las principales actividades económicas del Eje son la agricultura, la ganadería, la minería, la industria petroquímica y los servicios. El Eje presenta una focalización hacia los sectores de servicios y comercio, dada por la alta concentración de turismo, transportes, logística y comercio exterior. La existencia de los puertos de Bahía Blanca en el Atlántico y Talcahuano en el Pacífico, prometen un elevado potencial de desarrollo si la conexión terrestre en la frontera se mejora. Así se facilitarían la llegada de productos argentinos al Pacífico para su eventual comercialización en el Asia, así como el desarrollo turístico de una región de interés mundial.</p>	
Eje andino	<p>El Eje Andino está constituido por cinco países. Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Estos países conforman la Comunidad Andina de Naciones (CAN), agrupando a 117 millones de habitantes a lo largo de una superficie de 4 728 975 Km². Su área de influencia abarca una superficie de 2 871 947 Km², que es equivalente al 60.7% del total de la superficie de los países. Asimismo, la población en el área de influencia del eje equivale a 92 millones de habitantes y da cuenta del 80.5% de la población total.</p>	
Eje andino del sur	<p>Aún no se han desarrollado trabajos técnicos en el marco de IIRSA en este Eje de Integración y Desarrollo.</p>	

Hidrovia	Aún no se han desarrollado trabajos técnicos en el marco de IIRSA en este Eje de Integración y Desarrollo.	
----------	--	---

Fuente: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)

En cuanto a la agenda externa, para el Mercosur en virtud de su multilateralidad y diversidad, la estrategia adoptada se ha basado en la firma de acuerdos marco para llegar a una zona de libre comercio. Creemos que existen tres tipos de relaciones extra-bloque por parte del esquema integracionista del Cono Sur: un primer grupo, lo denominados como los acuerdos que se buscan establecer con los grandes bloques como Unión Europea o Estados Unidos, por lo que representan estos mercados para los sudamericanos; un segundo grupo, son los acuerdos con otros países latinoamericanos, entre los que destacan aquéllos con el CAN y México; finalmente, estaría un grupo muy interesante que se compondría por los acuerdos y relaciones que Mercosur está estableciendo con países “periféricos” o del “Sur”(extra hemisféricos), que tienen tanto una proyección comercial como de fortaleza para negociar frente a los países industrializados o del “Norte”, de éstos el que más destacaría es el que se firmó con la India (cuadro 4.4).

Mapa 4.1: Infraestructura de la integración física en conjunto



Fuente: IIRSA, 2003.

En el marco de las negociaciones del ALCA, en la reunión del CNC en Puebla, Mercosur hizo explícita sus diferencias referentes al contenido básico de los acuerdos. De hecho, no ha habido consenso por parte de los negociadores sobre los productos. Mercosur solicitó la inclusión en la mesa negociadora del 100% del universo arancelario; Estados Unidos, Canadá y México, entre otros, propusieron negociar un acceso a mercados en sólo una “parte sustancial” del universo arancelario, que equivale al 80%, inclusive hasta el 90%. Además, los negociadores de Estados Unidos sugirieron que el grado de apertura en el mercado de bienes estaría condicionado por las

concesiones que los países estuvieran dispuestos a hacer en servicios, propiedad intelectual e inversiones. Otros puntos que no se han solucionado son los relativos a :

“1) La posibilidad de inclusión de disposiciones adicionales con relación a los derechos y obligaciones básicas, a partir de la entrada en funcionamiento del ALCA, regla pleitada por el G-14, pero a su vez contraria a la posición del Mercosur; 2) la negociación de salvaguardias agrícolas especiales, en caso de cambios en el precio o volumen de importación, sin comprobación de daño, inspirada en el modelo del acuerdo comercial Chile-Estados Unidos y objetada por el G-14; este mecanismo es considerado inaceptable por los países del Mercosur; 3) la defensa de los Estados Unidos del establecimiento de cupos crecientes para los productos ya comercializados por intermedio de este instrumento, al revés de la reducción gradual de tarifas, posición que también enfrenta la resistencia de los países del Mercosur”³⁶.

Sin embargo, el tema que más ha trabado las negociaciones, según la importancia que tiene para el Mercosur, es el sector agrícola. Por una parte Estados Unidos parece demostrar poca disposición para la eliminación de los subsidios agrícolas, aunque a veces se muestren dispuestos a negociar compensaciones por el uso de medidas domésticas de apoyo al sector; pese a ello la posición de Estados Unidos al respecto señala que los otros países podrán obtener facilidades de acceso a mercado en este sector, en el caso que la contraparte negociadora demuestre buena voluntad para implementar acuerdos más amplios en distintos sectores. Ha sido justamente contra este tipo de situaciones que los delegados del Mercosur se han opuesto a supeditar la apertura de mercado a la eliminación de barreras y la adopción de políticas en las áreas de inversiones, compras gubernamentales y propiedad intelectual consistentes con los intereses estadounidenses. Mercosur sólo ha estado dispuesto a aceptar negociar nuevas reglas para estas áreas en la OMC.

Resultan interesantes las élites brasileñas en las negociaciones del ALCA, porque su representación la Coalición Empresarial Brasileña, ha estado presionado al ejecutivo para que acepte las condiciones ofrecidas por los negociadores estadounidenses, pero los negociadores han

³⁶ Informe Mercosur, No 9, 2003, p.90.

sugerido que no es muy confiable que en la práctica el gobierno estadounidense cumpliera sus ofertas, principalmente en el sector agropecuario. Al respecto, los “tironeos” entre ambas delegaciones no ha cesado ni un minuto, en ningún foro, incluyendo los de la OMC. El gobierno estadounidense al respecto ha señalado que estaría dispuesto a eliminar los subsidios agrícolas, si puede volver a ellos en caso de que los países comercializaran mercancías provenientes de terceros que beneficien sus productos con subsidios (léase Unión Europea).

A la fecha el proceso sigue estancado justamente cuando la presidencia del ALCA está en manos de Estados Unidos y Brasil, el primero aceptaría en principio llevar a cero las tarifas para algunos productos agrícolas de los países de la región a 10 años, creando una especie de “canasta”. A partir de mediados de 2004, la delegación de Estados Unidos señaló que la prioridad de este país se dirigiría a la negociación de un acuerdo agrícola en el seno de la OMC, tal como habíamos señalado que se podría dar un posible escenario en los anteriores capítulos. Hoy día, Estados Unidos está alejado del proceso de manera directa y de lleno; por su parte Mercosur considera que, “las negociaciones regionales ya estaban estancadas en función de la tentativa de Estados Unidos de excluir algunos productos agrícolas de la liberalización arancelaria en el ALCA, y también por la postura norteamericana de colocar la discusión sobre reglas sobre propiedad intelectual como condicionante de concesiones en las áreas de interés de los países de la región”³⁷.

La otra negociación más importante que se ha dado para el Mercosur es con la Unión Europea. Las relaciones entre ambos bloques se basan en el Acuerdo de Cooperación Interregional de 1999, cuyo objetivo se enfocó en sentar las bases para llegar a un acuerdo de asociación para un área de libre comercio. Aunque un ánimo político porque se dé éste, en la realidad las negociaciones no se han estancado, pero su fluidez es muy lenta. Las ofertas de los programas y listas de liberalización entre ambos esquemas no han sido satisfactorias para la contraparte, siendo nuevamente el sector agrícola un punto prácticamente “muerto” e intransigente por parte de los

³⁷ *Ibíd.*, p.91.

Europeos, ya que Mercosur representa una seria amenaza para la producción europea de quitarse los subsidios. Las negociaciones han sido sumamente “conservadoras” y aunque hasta 2003 se había avanzado en un universo arancelario relativamente amplio, los sectores que más interesan a Mercosur, no lo han sido.

Durante 2004 se previeron cuatro reuniones, dos en Buenos Aires en marzo y junio, otras dos en Bruselas en abril y julio, además de intercambios ministeriales en México, en el marco de la reunión Latino-Europea, y otra en Bruselas; aún así, las negociaciones se han trabado considerablemente. Por ejemplo, Mercosur había propuesto importar 1 millón de toneladas de trigo al año, mientras que los europeos sólo 100 mil toneladas.

La mayor preocupación de los sudamericanos, al igual que en el caso del ALCA, se sitúa sobre las negociaciones agrícolas en la OMC, en las cuales los europeos han hecho una fuerte coalición con los estadounidenses. Los europeos para 2004 habían propuestos una liberalización agrícola en dos etapas: la primera para cuando se firmara el acuerdo en un 50%, y la segunda, que representaría el 50% restante, dependería de las conclusiones de la Ronda Doha de la OMC. Pero los negociadores de la Mercosur no creen tampoco, como en el caso estadounidense, que la implementación del acuerdo se llevara a cabo como la plantea la Unión Europea, porque no es posible saber cuándo y cómo terminarían las negociaciones en la OMC. Otro ejemplo: los sudamericanos tienen pensado vender algunos productos como el azúcar, producto que los europeos ni siquiera han contemplado.

Ahora bien, existe en la agenda del Mercosur un grupo de negociaciones que hay que valorarlas no sólo por el significado del potencial comercial, sino por la importancia estratégica dentro y fuera de la región latinoamericana. Un primer grupo lo encontramos con las negociaciones con países de la región, siendo la más importante por mucho para el Mercosur, la que se está llevando a cabo con el CAN. Éstas comenzaron en 1995 por iniciativa del Mercosur, que estaba

interesado en negociar algunas cuestiones del llamado “bloque histórico”, para evitar problemas antes de implementar la unión aduanera entre ambos esquemas. No se alcanzó nada en concreto hasta 1998, cuando se firmó un acuerdo marco para establecer una zona de libre comercio para el año 2000.

Se habían establecido dos etapas: la primera, tendría como base los acuerdos de preferencias arancelarias de ALADI, a los que se sumarían nuevos productos según las circunstancias; la segunda se daría entre 1999 y 2000, y en ella entrarían el resto del universo arancelario. Sin embargo, el retraso de este cronograma se dio a partir de situaciones de crisis intra y extra-regionales: las financieras mundiales como la rusa o la japonesa, y las regionales como los problemas internos del CAN, Bolivia y Perú buscaban una apertura más avanzada, y Venezuela, Ecuador y Colombia, al haber garantizado una posición sólida en el esquema andino, se negaban a una apertura total porque Mercosur podría poner su industria en peligro. Por su parte, Mercosur también tenía sus propios problemas internos que dificultaron el término de las negociaciones: la devaluación brasileña de 1999 aunada a la prolongada crisis argentina. En consecuencia, Brasil quería establecer negociaciones unilaterales para volver a ganar un espacio en Colombia y Venezuela, lugar que había sido ocupado por México gracias al G-3.

En esta situación, las negociaciones entre Mercosur y el CAN continuaron pero de manera separada; todos los países del Mercosur llegaron a acuerdos, en su mayoría de complementación, con una duración de 2 años. Y fue a partir de 2001 cuando se lanzó una nueva etapa de negociación entre ambos esquemas: los problemas de esta fase se situaron en torno a los programas de liberalización y de las asimetrías económicas, debido a las políticas macroeconómicas que se estaban implantado en la región.

En diciembre de 2003, los dos esquemas terminaron negociaciones para entrar en vigor un área de libre comercio para el 1º de julio de 2004. Probablemente el punto más interesante es que

no se trata de un acuerdo de liberalización abierta (liberal), sino que contempla las diferencias estructurales de las distintas economías, por lo que se crearon proyectos de apoyo para impulsar el desarrollo armónico de la región, dentro de estas se encuentran los proyectos de infraestructura para la integración física, que se han revisado anteriormente. Sumado a ello, se encuentran cláusulas especiales sobre el tratamiento de economías menos desarrolladas, los programas de desgravación contemplan ritmos distintos entre los miembros del CAN en relación al Mercosur. Finalmente, este acuerdo ha sido la base de lo que en diciembre de 2004 se estableció como el inicio de las negociaciones para formar la Unión Sudamericana, de la que nos ocuparemos más adelante.

Otro acuerdo importante, de los que hemos llamado estratégicos regionales, es el que se estableció en 2003 con Perú, quien pasó a convertirse en el tercer miembro asociado junto con Chile y Bolivia. Éste representa un paso importante para la conformación más sólida del área de libre comercio de América del Sur. Es particularmente importante, porque se trata de uno de los proyectos más enérgicos por parte del gobierno brasileño del presidente Da Silva para contrarrestar el ALCA. Este acuerdo también tuvo sus momentos de estancamiento, en especial en el tema de acceso a mercados para el Perú para productos como el arroz y lácteos, y otros productos que representaban un déficit comercial frente a Brasil; el acuerdo final quedó en la negociación de una serie de cláusulas evolutivas, para proteger la situación de la producción peruana.

Por último, las negociaciones del Mercosur con México figuran probablemente como un punto estratégico que tardará algún tiempo en madurar, aunque es un paso importante que hayan iniciado las negociaciones finales. En julio de 2002 se firmó un acuerdo de complementación económica para posteriormente crear un área de libre comercio, dando principal énfasis en la integración sectorial automotriz. Este acuerdo tenía por un lado la presión de la industria automotriz, motivada por el interés de las grandes firmas transnacionales, y por otra parte de las propias élites brasileñas que buscan ingresar al mercado mexicano. En 2003 se planteó la

posibilidad de que México ingresara al Mercosur como “miembro asociado”. El ingreso de México es particularmente atrayente, porque se dio en medio del estancamiento de las negociaciones del ALCA y en el foro europeo-latinoamericano de 2003.

A diferencia de la situación con el resto de Sudamérica, el mayor problema con México, posiblemente en un momento dado con Chile, es que nuestro país cuenta con más de 40 TLC's y será difícil hacer compatible esto con la unión aduanera que está en puertas. En muchos de estos casos, México maneja aranceles más bajos que con los países de la región latinoamericana. En caso de que se concretara la unión, México estaría obligado a adaptar sus tarifas de importación al Arancel Externo Común (AEC) del Mercosur, lo que ya desde ahora se sabe, conducirá a conflictos entre los TLC externos firmados y la relación aduanera con el esquema del Cono Sur.

Además de ello, como se había señalado, un acuerdo con nuestro país es más conveniente por estrategia que por el potencial comercial, excepto en el sector automotriz, porque el intercambio “comercial” de México con el Mercosur es muy bajo, en especial si se le compara con el que tiene en el TLCAN. En 2003 por ejemplo, las exportaciones mexicanas al Mercosur fueron de 759 mdd, mientras que las importaciones alcanzaron 4 240 mdd. Al respecto, los sudamericanos consideran que México está integrado de facto al TLCAN, y que la situación del flujo comercial se debe a la poca voluntad mexicana por integrarse a la región³⁸. Situación muy diferente es la de las inversiones. México es el país latinoamericano con el volumen de inversión en América Latina más grande, de casi 20 mil mdd, de los cuales 79% están en Sudamérica, 16% en Centroamérica y 5% en el Caribe. Con Mercosur la suma específicamente hablando es de 8 mil mdd.

En otro orden de ideas, ahora revisaremos los acuerdos estratégicos del Mercosur con países extrarregionales. El que más llama la atención es que se firmó en 2003 con la India, para promover primero el comercio bilateral y posteriormente llegar a una zona de libre comercio bajo

³⁸ *Ibíd.*, p.108.

las reglas de la OMC. Lo atractivo en este caso es una doble cuestión estratégica: primero, el potencial del mercado de 1000 millones de habitantes, y en segundo llegar a un acuerdo con uno de los países que más han puesto en crisis a los sectores textiles, agrícolas, farmacéuticos, químicos e informáticos en el mundo.

Desde el punto de vista de los negociadores, la firma de este acuerdo es un primer paso fundamental para reforzar el intercambio comercial interbloques entre naciones en subdesarrollo, como una alternativa estratégica a las pretensiones europeas y estadounidenses. Pese a este “ideal” la cuestión de fondo de las negociaciones se presenta como difícil, sobre todo porque tanto la India como el Mercosur son altamente competitivos en un buen número de sectores, por ejemplo en el sector farmacéutico.

Otro acuerdo que se dio fue con Sudáfrica, cuyas negociaciones se remontan a 1996 por iniciativa del presidente Mandela, que había propuesto a su país como miembro asociado. No recibió mucha atención la propuesta en el momento sino hasta 1998, cuando comenzaron los acercamientos para un acuerdo de preferencias arancelarias; aunque no hubo mucho avance en los siguientes años debido a la inestabilidad política sudafricana y las crisis vividas en el Cono Sur. A partir de 2003, las relaciones entre ambos negociantes, se formalizaron más. El giro principal lo dio la visión del presidente Da Silva sobre la importancia de Sudáfrica y el resto de la comunidad africana para el Mercosur, en especial por la relación que guarda Brasil con esa región por su pasado esclavista, pero también por el potencial consumidor de ese país de 44 millones de habitantes. Llama la atención este reimpulso a la relación porque Brasil ha estado impulsando una estrategia de integración de la región sudamericana con una intensidad sin precedentes, así como el fortalecimiento de las relaciones económicas y políticas de otros países en desarrollo, sean estas para tener oportunidades comerciales y de inversión, como para construir una posición común antihegemónica, aumentando así el poder de negociación del “Sur-Sur” en las negociaciones de la OMC y otros organismos. Fue en este tenor que Mercosur renovó sus relaciones con otros países

en desarrollo, como la India y Sudáfrica, que son altamente competitivos y que tienen los mismos problemas de acceso a los mercados estadounidense y europeo.

Un último acuerdo aún no muy claro para la comunidad internacional, es el que se está estableciendo entre Mercosur y Rusia, que ha sido ampliamente impulsada por la delegación rusa. Para los rusos los acuerdos con Mercosur son estratégicos por la situación política, pero también por la comercial que representa el Cono Sur. Las áreas de mayor interés para los gobiernos de ambas partes son las de alta tecnología, como la aeronáutica y la espacial, en las que Brasil es líder mundial, así como las telecomunicaciones y los energéticos. Es por ello que, específicamente Brasil tiene interés en la transferencia de tecnología rusa, porque necesita la tecnología para terminar con su propio proyecto para lanzar satélites, mientras que los rusos se beneficiarían del uso de la base espacial de Alcántara. Además de ello, los rusos estarían interesados en vender armamento y aviones a Brasil, mientras que Argentina llama la atención rusa por los posibles proyectos conjuntos espaciales, en la extracción de petróleo y gas, así como de energía e hidráulica, y los argentinos tienen interés en los rusos para la construcción de oleoductos, gaseoductos, centrales eléctricas, etc., en el ámbito de la cooperación infraestructural entre el Can y Mercosur. En lo político, ambas partes llaman la atención porque en conjunto pueden representar un fuerte bloque pro-multipolar, tanto en el seno de la ONU como de otros organismos.

Cuadro 4.4 La agenda Externa: Situación de los acuerdos del Mercosur

Acuerdos de competencia e inserción	Acuerdos estratégicos regionales	Acuerdos estratégicos extrarregionales
ALCA (Estados Unidos)	CAN	India
Unión Europea	Perú	Sudáfrica
	México	Rusia

Fuente: Informe Mercosur No 9

4.3 Profundización del contenido comunitario del Mercosur

Mercosur nació como una “estrategia de inserción” en la economía mundial por parte de los países del Cono Sur, que respondió por una parte a una visión común acerca de las nuevas condiciones de la economía internacional y la necesidad de implementar políticas comunes para lograrlo. La región latinoamericana que había sufrido las consecuencias de los reajustes económicos de finales de los setenta, se encontraba en la coyuntura económica de los ochenta, de ahí que las motivaciones para superar la crisis se cifraran más en cuestiones estructurales de forma que de fondo. Es pues, la coyuntura lo que explica el cambio de visión sobre el proceso de integración; es la crisis mundial que recayó sobre la región, lo que sugiere cuáles fueron las condiciones que concibieron un acercamiento intrarregional en el sur del continente. En todo caso, es posible que la situación de recesión de la región latinoamericana estimulara “una reformulación del modelo de integración contemplando en forma más integral la importancia de coordinar la inserción internacional del Mercosur sobre bases compatibles, tomando en cuenta, además, la realidad de la asimetría de tamaños entre los países”³⁹. El entorno “globalizado” impuso nuevas condiciones estatales para ingresar a la dinámica de la economía, lo que supone crear condiciones para el libre flujo de inversiones, servicios y mercancías. Condiciones que, sin embargo, fueron establecidas explícitamente por terceros gobiernos e instituciones con las cuales había que establecer relaciones; éstas a su vez se sujetaban a “reglas” de comportamiento discutidas al interior de las nuevas estructuras de la economía internacional que, por una parte, permitían aumentar las oportunidades de inversión, y por otra, disminuir las situaciones de riesgo “percibidas” por los potenciales inversores.

Las estrategias del Cono Sur variaron notablemente: desde una inserción financiera altamente riesgosa por parte de Argentina, hasta un modelo más moderado de transformación como el que practicó Chile, y una serie de políticas híbridas como las que practicaron Brasil, Uruguay y Paraguay. Para esta región las opciones se limitaron a la creación de mecanismos de

³⁹ García Pelufo, Op. cit., p. 1.

cooperación intrarregionales más definidos por la proximidad geográfica que por la importancia o el peso en toda el área. A mediados de la década de los ochenta se entablaron los primeros acercamientos entre Argentina y Brasil; la posibilidad de la construcción del Mercosur no prosperó en el marco de una simple colaboración entre ejecutivos, sino hasta que se concretó un proyecto más integral intrarregional, lo que demandaba de entrada la instauración de programas de apertura específico para cada país, principalmente contó el que “las élites de ambos países estuvieron dispuestas a limitar, en parte, su autonomía en la determinación de las políticas a favor de los vecinos geográficos”⁴⁰.

El comercio de la década de los noventa parecía más estructurado y más abierto, lo que no significaba que fuera más equitativo. En América Latina muchos de los grupos más poderosos relacionados con el campo, habían sido testigos justamente de esta falta de equidad en las reglas de comercio, perdiendo rápidamente su poder adquisitivo exportador. Los acuerdos ejecutivo-élites, estaban destinados a fortalecer la base productiva en materia agrícola, lo que con el tiempo llevó a la región a ser una potencia en el área. Sumado a ello, la estrategia de la inserción mundial vía acuerdos de integración, era la forma más conveniente si lo que se quería era prosperar o crecer unilateralmente. Pese a los planteamientos presentados, la estrategia no siempre pudo ser ofensiva, ni la inserción alcanzada plenamente; fue claro, en la experiencia que, las diferencias de enfoque o visión respecto a los mecanismos de cooperación sobre la integración constituyeron los elementos que dificultaron el funcionamiento de un esquema que, contrario a lo que se proponía, tenía una base comunitaria que de entrada se estaba negando.

Los países latinoamericanos se habían relacionado con la comunidad de naciones, prácticamente desde su independencia de forma individual; por eso, el primer reto se inscribía en tratar de transferir lo individual a lo regional-comunitario, es decir vinculación con lo internacional “mediada”:

⁴⁰ *Ibíd.*, p.2.

“El Mercosur fue posible, en definitiva, porque las relaciones políticas entre los países del Cono Sur cambian. El contexto internacional constituyó el desafío y el nuevo contexto político regional fue el catalítico que permitió la generación de la estrategia de inserción conjunta al mundo. La década de los años ochenta marca, como aspecto político relevante, el retorno del gobierno civil en Argentina y Brasil. Este acontecimiento permite un cambio radical en la concepción geopolítica en la región, una de cuyas manifestaciones fue el acercamiento entre los gobiernos de Raúl Alfonsín y José Sarney”⁴¹.

Varios factores, desde los fronterizos hasta los ideológicos, habían mantenido tensa la relación entre Argentina y Brasil, pero en realidad era la nota que brotaba a lo largo de las relaciones del Cono Sur. Cuando se dieron los primeros acercamientos entre los ejecutivos de estos países, la idea de que el conflicto permanente era lo que caracterizaba las relaciones sudamericanas, comenzó a debilitarse: acercamientos que se habían dado en medio de la crisis y la necesidad de confrontar esta situación desde la cooperación antes que nada política. Aunque en un primer momento los vínculos se dieron en torno al fortalecimiento del poder civil, también contaba con una buena dosis de necesidad de coordinación de políticas en materia seguridad y paz, eliminando un posible incremento en la carrera armamentista de la zona. En esta primera etapa, lo económico no fue lo fundamental de los acuerdos. Al tiempo, el cambio en el sistema mundial y por lo tanto en la agenda, habían impuesto a la región la necesidad de redefinir estos espacios de cooperación para otras acciones, principalmente la económica. “En este sentido, no resultaba sorprendente que la agenda del acercamiento entre Argentina y Brasil incorporara un objetivo de integración regional”⁴². Los acuerdos no prosperaron debido a sus restricciones, puesto que incorporaban los objetivos liberales en el comercio intrarregional. Sería en las administraciones de Menem por los argentinos y de Collor de Mello y en particular de Cardoso por Brasil, cuando se consolidó una visión liberal del proyecto y que efectivamente respondiera la estrategia de inserción en una economía liberal, por lo tanto que respondiera a un proyecto económico regional neoliberal.

⁴¹ *Ibíd.*, p.8.

⁴² *Ibíd.*, p.9.

En este aspecto es importante no olvidar que los tiempos de ejecución de las reformas y los ajustes fueron anacrónicos en estos países; pese a ello, con la llegada de los gobiernos “democráticos” en la década de los noventa, la relación argentino-brasileña se definió más en su búsqueda por conformarse de modo integral en un proceso más institucionalizado. No hay que dejar de lado, la cuestión propiamente interna de los países y esta situación de unilateralidad en medio de un proyecto que se presume comunitario.

En el caso argentino, su política exterior se había establecido en la búsqueda del fortalecimiento de las relaciones con Brasil, quien representaba un seguro defensor de las industrias locales y, paradójicamente por la búsqueda de una relación con Estados Unidos. Para Argentina, el proyecto sub-regional que posteriormente devendrá en el Mercosur, tiene un doble propósito, uno subordinado al otro: 1) la inserción en la economía mundial, es antes que nada inserción “argentina” y lo que será Mercosur es mera herramienta; 2) la inserción como tal es a través de Estados Unidos. El resultado, es una variedad de visiones sobre la inserción y la integración encontradas, no obstante el regionalismo abierto representa un punto en común sobre el encajamiento en lo internacional, porque para 1994, Brasil había creado un programa de ajuste similar al argentino; en todo caso, lo que debía ser claro es que, Mercosur tenía que ser un proyecto que encajase en el nuevo contexto económico mundial.

“El gobierno de Menem establece una nueva relación con Estados Unidos que tiene su expresión concreta en una estrategia de inserción a la globalización financiera que reconoce explícitamente el papel de Estados Unidos. El régimen de convertibilidad, la apertura irrestricta de la cuenta de capital y la inserción del sistema financiero al mundo fueron las políticas más notorias en dicha estrategia. De esa manera, Argentina diseña una apuesta de regionalismo abierto para insertarse al mundo del comercio y de alineación política con Estados Unidos para acomodarse a la realidad de la globalización financiera”⁴³.

⁴³ *Ibíd.*, pp.9-10.

La inserción desde un acuerdo de integración regional sólo se puede realizar desde la instauración de políticas económicas, primero comerciales, lo que implica programas de coordinación arancelaria, tributaria y otras medidas relacionadas (políticas monetarias, cambiarias y financieras afines). El modelo de integración depende de la coordinación e institucionalización de este tipo de propuestas, que se va alcanzando conforme hay “acuerdos” en cuanto a la coexistencia de posiciones sobre una infinidad de temas, incluyendo los cómo (los instrumentos) para que ello sea posible. El grado de profundidad y compromiso, es lo que sustenta el grado de avance y la posición para negociar frente a terceros; la armonización de políticas explica cómo se ve ese bloque en el mundo.

Mercosur no representó el fin de las tensiones argentino-brasileñas y en general de todas las que se dieron en Sudamérica, antes bien se trata de un proyecto que “comenzó” a conciliar las diferencias históricas entre dos países de la región. De ahí que, haya que señalar que Mercosur no nació como un proyecto comunitario, es imposible pensarlo si consideramos los elementos que hemos expuesto anteriormente; Mercosur nace como la respuesta del sur a los procesos mundiales económicos, bajo el modelo del regionalismo abierto, auspiciado en el liberalismo. Si bien hay intereses comunes, que básicamente se limitan al problema del cómo insertarse en el mundo globalizado, las diferencias en cuanto a los instrumentos y las visiones que se tienen de estos, es lo que marca el origen del mercado sureño. Lo que sí existió fue una serie de situaciones coyunturales en toda la región: el aumento de la deuda externa, la falta de créditos, la necesidad de modernizar la planta productiva, la competencia cada vez más aguda de las manufacturas y los problemas arancelarios en materia agropecuaria. No habría que perder de vista que lo “unilateral” es lo que se impuso en la primera fase de creación del Mercosur, porque más allá de encarar el proceso de inserción de manera conjunta, lo que supuso la primera visión de este acuerdo era encararlo desde la mejor posición, si ello equivalía a tener acercamientos con los vecinos históricamente incómodos, se hacía y ya.

Para 1985, en medio de la crisis económica y política del Cono Sur, los presidentes de Argentina y Brasil comenzaron a limar asperezas políticas históricas; al siguiente año la administración argentina generó la figura de “asociación preferente” con el Brasil, se creó así un foro para discutir las características de un acuerdo que rebasará lo meramente político: “una idea central que fluyó desde el principio era que debía servir no para cerrarse sobre sí mismos, sino que la visión estratégica era verlo como el camino más apropiado para mejorar la inserción de otros socios en el contexto internacional, desde un punto de vista cualitativo y competitivo”⁴⁴. La experiencia de integración anterior de la región creaba expectativa y dudas a la vez sobre las posibilidades de concreción del acercamiento argentino-brasileño, pero lo específico del Mercosur es que, se inscribe en una serie de acuerdos denominados de segunda generación y que en especial, ya lo hemos dicho, se inscriben en una nueva dinámica mundial del capital.

Para mediados de la década de los años ochenta un TLCAN aún no se veía definido, pese a algunos acercamientos entre las administraciones de la región norte del continente, y por su parte la UE no había consolidado su potencial siquiera. La simple idea de “integración” con un fin explícito sólo se había hecho presente en algunos acuerdos del Pacífico Sur, pero eran de carácter limitado, no implicaban un grado mayor de penetración política o social. En este escenario la declaración de Foz de Iguazú de 1985 representó un considerable adelanto en las relaciones sudamericanas en áreas específicas que a la larga podrían ser objeto de acuerdos más formales de cooperación: energía, transporte, comunicaciones, ciencia y tecnología. Se planteó entonces que para 1986 comenzarían las discusiones acerca de los temas más endebles de la relación para una futura integración y cooperación bilateral; se rebasaron las expectativas de los grupos de trabajo porque lo que se presentó no fue la discusión de los temas endebles sino de los que se debían fortalecer, que se vaciaron en un esquema completo y bastante avanzado de integración; se firmó así el Acta de Buenos Aires que daba cuenta de los primeros pasos de la integración.

⁴⁴ Oropeza García; Op. cit., p.178.

El documento llama la atención porque además del espíritu de cooperación entre dos naciones históricamente rivales, genera una óptica de la visión unilateral pero paradójicamente cooperativa, que tenían ambas naciones de sí mismas. El “Programa de Integración y Cooperación Económica entre la república de Argentina y la República Federal de Brasil (PICE)” implementaba la creación de espacios comunes de comercio y el acercamiento de las élites empresariales. En cuanto al diseño, era claro que las diferencias en materia de política económica se habían hecho presentes en el marco de las reformas y ajustes del Consenso de Washington: se hablaba de modernización para la competencia internacional; de crecimiento, complementación e integración intrasectorial fuera esta industrial o agropecuaria, lo que es interesante porque representó un adelanto en cuanto a los acuerdos de los sectores agrícolas, los más importantes de las economías sudamericanas; también se hablaba de beneficios “simétricos” para ambas economías, por lo que se plantearon mecanismos graduales de integración; a partir de este primer acuerdo, se crearon subsecuentemente otros acuerdos sectoriales, de reconversión industrial y de colaboración entre la producción de maquinaria, equipamiento, automotores y siderurgia, lo que constituía el equivalente al corazón de la integración europea del carbón y el acero.

En 1988, se firmó la concreción de un espacio económico, a diez años, de liberalización comercial y de acercamiento industrial, lo que previa para ello la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias sobre los bienes y servicios generados en o entre los dos países, así como el establecimiento de un mecanismo de coordinación de políticas macroeconómicas; este acuerdo se conoce como el “Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo”. Para finales de la década de los ochenta, con toda la carga de la nueva dinámica económica mundial, de los discursos que hablaban de lo que debería constituir la nueva agenda política mundial, y con la entrada de Brasil de lleno a las reformas estructurales, se estableció entre estos países una zona de libre comercio en una primera etapa y posteriormente con la consolidación de un mercado común, con la consiguiente armonización de políticas aduaneras, comerciales, e industriales.

Así pues, para la década de los noventa, era claro que lo que había comenzado como un acercamiento político en materia económica, se había adecuando a las necesidades de los países signatarios de insertarse en la economía mundial que se inauguraba en la década de los noventa. Con un Brasil ocupado de lleno en comenzar con las reformas estructurales y los ajustes económicos, los criterios de cooperación entre los dos países no sólo se igualaron sino que fueron completamente afines, aún cuando no podemos hablar de un carácter totalmente “comunitario” del proyecto del Cono Sur. La noción de competitividad y de modernización se habían transformado a lo largo de la región, en especial los plazos que los mismos gobiernos se habían impuesto para lograr la tan ansiada inserción se aceleraron. La firma del “Acta de Buenos Aires” de 1990 respondió a esta nueva lógica; se aceleró el proceso de integración para crear definitivamente para 1995 el mercado común; parte de esta misma visión sobre la necesidad de acelerar la constitución del mercado común argentino-brasileño, fue lo que llevó a hablar de una integración ampliada, por eso en 1991 se adhirieron Paraguay y Uruguay, firmándose para 1991 el “Tratado de Asunción” con lo que daba inicio la constitución del Mercado Común del Sur (Mercosur).

Este tratado como tal no creó al Mercosur sino que sentó las bases de constitución de mecanismos que tenían por fin, fortalecer la consolidación en tiempos previamente establecidos de su conformación. En este sentido podemos señalar que es gracias a este tratado que se sentaron políticamente, parte fundamental en un proceso de integración, las bases para que las fuerzas productivas y sociales de los cuatro países se integraran en un mercado común; lo que no quiere decir, y ello es importante resaltarlo, que lo “comunitario” fuera ya considerado o fuera parte de la visión de los cuatro países miembros; antes bien se trata de un esfuerzo supremo de coordinación que, tenemos que observarlo, aún no había perdido su postura unilateralista de inserción internacional. Fueron precisamente los mecanismos de integración los que devinieron u obligaron al acuerdo a darle un carácter realmente comunitario.

Mucho se ha discutido sobre si el Mercosur fue una forma de respuesta del Cono Sur hacia el TLCAN, y en especial a la “alevosía” mexicana de integración con la zona norte del continente. Sobre todo se ha dicho esto a la luz de la velocidad que entre 1989 y 1993 tuvo el acuerdo del sur. En este sentido, debemos llamar la atención sobre la concepción pragmática, pero no por ello menos liberal, del Mercosur. El periodo de transición, entre el Tratado de Asunción y la consolidación del Mercado Común, se basó en los trabajos intergubernamentales, y no tanto en la libertad de movimiento de los factores de la producción; es decir que se trató de una integración dirigida, bajo instancias técnicas, lo propiamente institucional se concentró en la creación de instrumentos:

“Sobre este instrumento jurídico debe tenerse en cuenta que se firmó con carácter transitorio en lo que se refería a la estructura institucional del Mercosur, con lo que se generó una discusión acerca de si se mantenía el texto contenido en este Tratado o se negociaba uno nuevo, predominando un criterio pragmático que consideró que el Tratado de Asunción como Tratado fundacional debía mantenerse, por lo que se acuerda celebrar un protocolo adicional al Tratado de Asunción”⁴⁵.

La estructura institucional propiamente formal del Mercosur se instauró por medio del Protocolo de Ouro Preto. La combinación del aceleramiento de la integración, la necesidad de adaptar a todos los sectores industriales y agropecuarios a la liberalización interregional, la programación del arancel único a entrar en cuatro años, las discusiones y acuerdos domésticos, aunado a ello el rápido crecimiento de la competencia internacional de otros países emergentes (Corea o México), generaron la dificultad de coordinar políticas, no sólo en lo económico, sino en lo “político” y en lo social propiamente dicho; al final, lo que debía integrarse en la visión de Mercosur eran los factores de la producción no los gobiernos⁴⁶.

⁴⁵ *Ibíd.*, pp. 181-182.

⁴⁶ Cuando se planteó la posibilidad de un acuerdo de cooperación argentino-brasileño en 1986 el comercio intrarregional era de 2 mdd, casi nueve años después era de 12 mdd.

En consecuencia, Mercosur es el resultado de una segunda fase de acercamiento entre los países del Cono Sur, que se sitúa en la década de los noventa. La proximidad de los programas de ajustes ya para esa época, aunada a la posición de cada país en el mundo, son factores que explican la conformación del Mercado de Sur. Pero además, en la medida en que se incorporaron y se acordó este tipo de coordinación, ya no sólo unilateral, el proceso avanzó y se llegó a la implementación de programas dirigidos por el Estado, planteando así una autonomía en materia de decisiones de política económica.

Otro factor, externo, que explica la decisión de echar a andar Mercosur, se encuentra en la experiencia europea, que fue reflejo de un modelo relativamente “éxito”. La liberalización programada, la construcción de espacios de toma de decisiones conjuntas, la creación de un arancel común, fueron elementos que rescató el proyecto sudamericano, como base de su modelo de integración. La coordinación paralela y conjunta, claramente escalada, por la que había pasado la Comunidad Económica Europea, fue garantía de un acuerdo que comprometía a las partes con ellas mismas antes que con terceros, bajo la consigna de la “no exigencia” para la región de aquello que no es capaz aún:

“El rol de la coordinación o armonización de políticas es crear las condiciones para que los objetivos de la integración económica se alcancen de manera efectiva. Con este propósito, la coordinación de políticas debe facilitar la correcta asignación de los recursos entre los países y las regiones que se integran de acuerdo a sus ventajas comparativas; además, debe permitir el aprovechamiento de las economías de escala y potenciar los efectos dinámicos sobre las inversiones y el crecimiento en forma equitativa entre los países del acuerdo”⁴⁷.

Para Mercosur el reto no se encontraba en el considerando respecto a la necesidad de concordar políticas, sino al método de lograrlo. De un lado, había una corriente que proponía una total conjunción de políticas económicas; de otra, opinaba que en el proceso de integración debía

⁴⁷ García Pelufo, Op. cit., p. 12.

comenzar a darse sobre algunos aspectos que no pusieran aún en riesgo la noción de soberanía que cada país guardaba, es decir áreas de competencia conjunta que gradualmente reforzara los objetivos de la integración; otro aspecto debía ser sin duda la armonización de políticas en aspectos “mínimos” que hicieran posible el proceso y que tuvieran los instrumentos necesarios para hacer de un mercado común, un escenario eficiente para disminuir los costos de la competencia, que justamente se tendría con terceros. Mercosur decidió que, en virtud no sólo de los fracasos anteriores de integración en América Latina, y teniendo como ejemplo dos procesos: TLCAN y la conjunción de la Unión Europea, lo mejor sería evitar, o una exagerada intervención en la autonomía económica de los países o en una falta absoluta de ella, que a lo largo pusiera en peligro la sobrevivencia del aparato productivo de uno de los socios, como habría sucedido con el caso mexicano.

Técnicamente, cualquier tipo de modelo y forma de integración requiere una mínima coordinación de políticas que, eventualmente, puede ser profundas o no, institucionalizadas formal o informalmente, es decir por las practicas más porque los acuerdos intergubernamentales lo hayan propuesto en las normas operativas. El Mercosur supo desde el principio que independientemente de su opción por seguir un modelo europeo o estadounidense de integración, la mínima relación política debería intervenir si lo que se buscaba era que ese proyecto fuera exitoso. La experiencia de México le habría de demostrar a Mercosur que pese a los “sonados” éxitos de la participación mexicana en el TLCAN, una zona de libre comercio requería una agenda compleja de políticas a coordinar: por ejemplo, se necesita el acoplamiento de estrategias fiscales en virtud de que no hay un arancel común y, la eliminación de políticas que distorsionan el comercio entre socios ya que existe un acceso no discriminatorio entre ellos. Aunque en apariencia, la zona de libre comercio es la forma más liberal de integración (frente a la Unión que tiene un carácter más comunitario), la participación del Estado es considerable, porque el establecimiento de los programas de apoyo por parte de aquél requiere cambiar sus condiciones productivas, y adaptarse a la competencia.

Pero el caso del TLCAN fue paradigmático en su momento, suponía que la asimetría económica (incluso política y social) podía ser rebasada por los postulados liberales puestos en practica. La realidad del Mercosur era distinta, pues su asociación no contaba con la plataforma de tener un país desarrollado, en todo caso se hablaba del “poderío” brasileño en la región, lo que no era garantía de nada, porque este país por sí mismo tenía sus propios problemas: la asimetría dentro de la asimetría, es lo que caracterizaba la situación económico-social de la región. Por eso el Mercosur, comenzó a hablar de otro tipo de políticas de “ajuste” intrarregional, porque los recursos de Uruguay y Paraguay eran deficientes frente a los argentino-brasileños. Los costos de la “inserción internacional” desde un proyecto de integración limitada geográfica y económicamente, suponía acordar el mayor número de políticas que nivelaran, dentro de la asimetría, a los socios; en este sentido, ni siquiera el modelo europeo era el más adecuado, puesto que la base productiva o la base de una moneda fuerte (como lo había sido el marco alemán en el caso europeo), eran elementos que tenía la región.

“La experiencia del Mercosur demuestra que el orden de prelación entre las políticas que deben armonizarse no es un problema que puede resolverse de manera general y equivalente para cualquier ejercicio de integración correcto. Cada realidad tiene sus propias exigencias. Existen factores estructurales en los países que se integran que pueden aconsejar distintas prioridades. El Mercosur se caracteriza por la gran asimetría de tamaños entre los países y por el hecho de que el mayor mercado carece de una moneda que puede tomarse como referencia para el resto”⁴⁸.

Ahora bien, más allá de lo “ideal” en los procesos de integración, las políticas de coordinación, que es lo que nos habla realmente sobre la visión de un proyecto de integración, tienen su parte de implementación en la realidad de los países que nos presenta una de las mayores restricciones: la discusión y modificación previa de estas decisiones al interior de los países, es decir la parte político-social de la unificación regional de políticas. Lo más difícil es

⁴⁸ *Ibíd.*, p.13.

concretar consensos internos, hacer compatibles las políticas unilaterales de inserción, en las cuales los distintos grupos económicos se han o no añadido, con las políticas comunitarias de un proyecto mayor. Esta dificultad se presentó sobre todo en el caso de Argentina y Brasil porque diferían sustancialmente los métodos de insertarse en la economía mundial, lo que al momento de llegar a las negociaciones de creación del Mercosur representaron una restricción y no tanto una ineficacia de los negociadores: era difícil transformar los consensos previos inter-élites, el proyecto de Mercosur no tenía la fuerza suficiente para modificarlos. El nacimiento de mercado de sur de entrada tuvo dos grandes problemas que resolver: primero, reconocer qué es lo que se necesita coordinar, lo que nos habla del grado planteado de integración; en segundo lugar, reconocer qué es lo que “efectivamente” si se puede modificar y coordinar, qué es lo que se puede sustituir desde el nivel intercomunitario al doméstico. “Por esta razón, los procesos de integración requieren que se conozcan y se discutan los proyectos que cada país promueve, sus motivaciones más fundamentales y las políticas a través de las cuales se expresan esos proyectos. Estos conocimientos permiten establecer los límites a la integración posibles”⁴⁹. La visión del Mercosur sobre la integración debía responder no sólo a los ajustes exigidos por las nuevas circunstancias económicas mundiales, debía responder también a las expectativas de las élites y todos los grupos relacionados con la producción.

Mercosur respondió a una visión sobre la inserción de cada uno de los países en la economía mundial, ello fue posible porque la visión de los gobiernos de la región (de derecha) era consecuente con el proyecto que los llevó al poder, el cambio de paradigma sobre cómo debía darse la inserción fue un elemento fundamental; no obstante, no hay que olvidar que los programas de los distintos gobiernos se generan a partir de los acuerdos con los grupos económicos más importantes (no necesariamente por su poder económico, sino por lo estratégico de su posición), de ahí que las necesidades de éstos se fundamenten en los métodos por darles satisfacción. “La investigación de proyectos nacionales más profundos, estables y difíciles de cambiar que explican

⁴⁹ *Ibíd.*, p.14.

las conductas de los gobiernos constituye un ingrediente importante en el análisis de un proyecto de integración”⁵⁰. La puesta en práctica de un proyecto como Mercosur no es posible sin el liderazgo y la negociación con las élites nacionales, porque son éstas, en tanto que detentan la libertad de movimiento de los factores de la producción, las que definen las estrategias que se han de adoptar en un el proceso de integración; visto de otro modo, son ellas las primeras que hacen posible la integración, porque en general se trata de grupos más homogéneos, puesto que su constitución nace de situaciones más cercanas que las del resto de la población civil.

Los cambios experimentados en la década de los ochenta en la orientación de las economías nacionales, supusieron para la mayor parte de las élites sudamericanas una reconversión sobre su propia función en los distintos proyectos nacionales. Las élites brasileñas desde muy temprano, década de los cincuenta, se percibieron a sí mismas y a su país como una potencia de escala continental; un país grande, con un gran potencial industrial, con vocación de presencia mundial, lo que le permitió al país mantener por varios años, casi hasta los noventa, un modelo de crecimiento industrial. Visión que no necesariamente coincidía con la realidad, pero que permitía generar lazos e interconexiones entre la clase gobernante y las élites. Después de los noventa, las élites brasileñas, pese a los estancamientos, mantenían la idea de un Brasil hegemónico en la región: si bien el modelo de sustitución de importaciones fundado por Vargas había funcionado, éste se había agotado en los ochenta y las nuevas condiciones obligaban al país a la apertura. “Se está de acuerdo en que la industria debe madurar para crecer hacia fuera y que ese proceso requiere definiciones de política interna más compatibles con las normas de comercio internacionalmente aceptables”⁵¹.

Por su parte, las élites argentinas, no tenían una visión tan definida como los brasileños de su papel en el mundo; Argentina veía a Brasil en términos estratégicos, lo que importa es el tamaño de su mercado, por eso al principio del acercamiento entre estos países no se percibían objetivos

⁵⁰ *Ibíd.*, p.15.

⁵¹ *Ibíd.*, p.16.

políticos definidos; alinearse con Brasil debía tener límites, lo que se necesitaba de los vecinos era su poder o su presencia para poder negociar frente a terceros. Es claro porque “mientras que la percepción en Brasil es que el intervencionismo jugó un papel positivo en el desarrollo industrial, en Argentina la aplicación de políticas autónomas de manejo macroeconómico está asociada más a una idea de pérdida relativa de su posición de riqueza en el mundo e hiperinflación”⁵².

Con base en la evolución de los acuerdos que dieron nacimiento al Mercosur, podemos observar como no hubo un alejamiento sustancial del modelo industrial como estrategia de crecimiento; el acercamiento entre ambos países primero y después con los uruguayos y paraguayos, se estableció con el fin de contar con un mercado preferente “asegurado” frente a la competencia internacional por acceder a los mercados más importantes (Estados Unidos y Europa). Sin embargo, la perspectiva respecto a la unión aduanera encontró obstáculos, por ejemplo:

“En Brasil la opinión no es unánime a favor del arancel común. Las opiniones favorables reconocen dos vertientes; una de corte más liberal, según la cual el arancel común es un instrumento de *lock in* de la apertura brasileña; en general, quien opina de esta manera, admite que el nivel y estructura del arancel común son los adecuados. La segunda vertiente considera que el arancel común —y la política comercial común que implica— es funcional al interés brasileño de evitar el aislamiento comercial que pudo haber significado el atractivo de un modelo competitivo como el TLCAN para sus vecinos geográficos, específicamente Argentina y Chile”⁵³.

En consecuencia, si algo distingue el proyecto de las élites brasileñas es que busca rebasar la rigidez que los propios acuerdos podrían generar o las formas que lo constriñeran: no quedar sujeto a los niveles de competitividad de las economías menores al interior del esquema del Mercosur, pero el esquema aún no está lo suficientemente fortalecido como para competir con los países industrializados. La falta de autonomía económico-comercial fue uno de los grandes sacrificios a los que tuvieron que acceder las élites brasileñas para conformar el Mercado del Sur.

⁵² *Ibíd.*

⁵³ *Ibíd.*, p.17.

Por su parte, las élites de las economías menores, la paraguaya y la uruguaya, vieron en la conformación de un mercado común una ancla de apertura protegida para su industria, en especial por la problemática de los altos precios internacional de acceso a insumos para la planta productiva.

La gradual co-penetración de políticas y responsabilidades entre los miembros de una comunidad, han delimitado la complejidad de incorporación de nuevos miembros así como de los acuerdos con terceros bloques; en el primer caso, como sucedió con los acuerdos con Chile, nuevamente se pusieron a debate las estrategias unilaterales frente a las comunitarias; y con los segundos, hay un enfrentamiento claro en cuanto a economías asimétricas dispuestas a comerciar. Esta situación ha obligado al Mercosur y en especial a las élites ha reconsiderar su posición frente a la estrategia estatal de la diversificación, lo que se ha traducido en políticas que afectan los intereses de ciertos sectores, “a la vez que genera categorías de socios de diversa clase, aspecto que resulta inconveniente desde el punto de vista político y contrario al objetivo de caminar hacia la unión de toda América del Sur”⁵⁴. En este aspecto, las opiniones de los cuatro miembros y por tanto del respaldo de las élites ha sido clave en la aceptación o no de nuevos miembros y la calidad en que han de ingresar. Las clases argentinas han optado por una posición en favor de la profundización antes que la extensión, no habiendo mayor problema en la inclusión de Bolivia y Chile por su proximidad geográfica, si lo ha habido por la asimetría y el tipo de políticas comerciales de ambas naciones. En este sentido, las élites argentinas han apostado más por la estabilización macroeconómica de la región, vía la integración en la materia con Brasil, que le permita consolidar su política de inserción internacional, que la visión o el planteamiento de un bloque enteramente sudamericano: la prudencia limitada u orientada hacia Brasil es lo que constituye su visión del proceso de integración del Mercosur.

⁵⁴ *Ibíd.*

En el caso del Brasil, las opiniones sobre el proceso de integración dividen a las élites. Un grupo abiertamente más comprometido con las políticas liberales, considera que la profundización del esquema Mercosur es necesaria para fortalecer las políticas de apertura y de estabilización. Un segundo grupo, más ligado aún al modelo de industrialización, considera que la ampliación del acuerdo al resto de América Latina, le permitiría a Brasil afianzar su posición en la región. En los últimos años se ha dado una opinión respecto a Brasil como el gran obstáculo a la concreción del ALCA, no obstante habría que resaltar que no es en sí el país quien genera esta opinión sino los distintos grupos o élites. Si bien Estados Unidos ha reconocido el potencial de Brasil, lo cierto es que las élites brasileñas consideran que una integración al TLCAN o vía el ALCA, más que fortalecer el papel de la economía doméstica, la enfrentaría a una situación peor que la mexicana, porque inevitablemente ante la falta de niveles de competitividad, la integración con la economía estadounidense generaría un efecto desindustrializador.

“El acercamiento con Estados Unidos se ve, entonces, como una amenaza tanto desde la perspectiva de los intereses de los industriales beneficiarios de la protección como desde el punto de vista de la política orientada a desarrollar la capacidad industrial como forma de una actuación más autónoma del país en el sistema internacional”⁵⁵.

Otra opinión, más apegada a los postulados liberales pero bastante perspicaz, es que una integración a la economía estadounidense no es conveniente en tanto que los costos de ajustes y el desvío de comercio aumentarían, por lo tanto más que una “integración” a la mexicana, lo más conveniente sería negociar la apertura en un foro multilateral como la OMC. En cambio, la incorporación de otros países sudamericanos es más conveniente a la estrategia brasileña, y claramente a sus élites, porque no habría una amenaza a la industria brasileña, amplía el espacio de influencia y le permite tener una posición económica y estratégica más fuerte frente a países como Estados Unidos o en foros como la OMC. La competencia con la economía estadounidense, creerían las élites brasileñas, se debe hacer desde el sur.

⁵⁵ *Ibíd.*, p.18.

El “pero” argentino, en todo caso, a la ampliación del Mercosur se encuentra en la idea de la puesta en peligro de lo conseguido hasta el momento; la noción que se tiene de hacerlo extensivo indiscriminadamente es que termine siendo una renovación del fracaso del ALADI. Las élites argentinas no se oponen a una integración hemisférica, sino al cómo, que debe las debilidades de la economía nacional. Pese a todo el camino trazado, la visión todavía hasta mediados de las negociaciones del ALCA, era que la mejor integración debía ser con el norte, previo fortalecimiento y estabilización del Cono Sur.

En consecuencia, no se puede establecer una visión “única” de la integración desde el Mercosur, sino varias visiones que tienen puntos en común, como claras divergencias; si existe lo “comunitario” en este esquema es gracias a que las instancias de coordinación de políticas, han tenido un relativo éxito y la responsabilidad política de la integración ha sido de un modo u otro asumida por los participantes sudamericanos. Todavía hasta antes de la llegada de los gobiernos de izquierda, el espíritu del Mercosur respondía al modelo del regionalismo abierto, de diversificación de las relaciones comerciales y por tanto no diferían de los postulados comerciales liberales, y si se pudo avanzar hasta cierto punto el grado de profundización, fue gracias a que se implementaron las políticas del Consenso, lo que permitió que la idea de “apertura” se diera primero al interior de la región y después frente al mundo.

4.4 Mercosur frente a los ajustes y reformas asociadas al Consenso de Washington

Pese a que los programas de reforma y ajustes estructurales de la década de los ochenta, llevaban la misma encomienda para la región, cada país no sólo los fue adoptando y adaptando; hasta cierto punto la mejor forma fue según las condiciones que se iban dando al interior de cada uno de ellos. Esta situación se encontraba relacionada con la economía nacional, las instituciones del estado, la propia posición que adoptó frente al contexto mundial y, por supuesto, en relación a los acuerdos inter-sectoriales (incluyendo la clase gobernante, la empresarial, la sindical, la eclesiástica y en la mayor parte de los casos, la militar). Como señalamos al final del anterior apartado, es en las

políticas de desarrollo donde más se hizo visible los cambios en el modelo de desarrollo, más bien crecimiento, que el Estado latinoamericano adoptó.

Si bien los cambios en materia económica se hicieron presentes de forma evidente, no así lo fue una reforma en materia política. Chile, que fue el primer país en implementar las reformas estructurales a finales de los ochenta, y lo hizo todavía con el régimen militar del General Pinochet; el resto de los países lo hizo bajo regímenes autoritarios y con democracias endebles. Un régimen político tiene que ver con formas (explícitas o implícitas) relacionadas con los canales de gobierno, los actores que pueden ser partícipes del juego político (correspondencia entre inclusión y exclusión) y, los recursos que se emplean para ganar, mantener o rotar a esos actores; ello a su vez en términos de gobernabilidad, estaría relacionado con los procesos de toma de decisión y políticas públicas. Pero en el caso específico de los regímenes autoritarios, como los que experimentó la región, hay que decir:

“[...] los actores excluyentes son los líderes de las elites militares y/o empresariales quienes llegan al poder mediante golpes de Estado decididos al interior de esos grupos y gozan de enormes márgenes de arbitrariedad y discrecionalidad para la elaboración de medidas públicamente vinculantes”⁵⁶.

La gran diferencia con un régimen democrático es que el juego y el dinamismo en los cargos gubernamentales es resultado de elecciones libres y populares, donde todos los contrincantes, al menos en teoría, estarían en las mismas posibilidades de obtener éxito⁵⁷. En este mismo sentido, en ambos regímenes se construyen instituciones que son las que fortalecen y ayudan a que pervivan tales, pero en el caso del régimen autoritario el margen de maniobra de la institución es proporcional a aquel que necesita la clase en el poder para perpetuarse. Entonces cabría

⁵⁶ Ignacio Castro Rojas, “Regímenes políticos y reforma del Estado. Argentina y Brasil frente a la integración regional” en Globalización, integración, Mercosur y desarrollo local, (A. Fernández y S. Gaveglio, comps.), Ed. Homo Sapiens ediciones, Rosario, Santa Fe, Argentina, 2000, p.110.

⁵⁷ Esta última idea es importante porque, aunque la región vive el fenómeno del “autoritarismo” en distintas formas (la unipartidista en el caso mexicano), es importante concentrar la atención en las nociones que nos pueden ayudar a entender el fenómeno del Cono Sur, que en su mayoría si comparten las características de los regímenes autoritarios citados arriba.

preguntarse ¿Cómo es que las reformas pudieron llevarse a cabo en regímenes que distaban mucho de las formas democráticas, que éstas a su vez se basan en los esquemas librecambistas para sustentarse?

Todavía hasta la década de los ochenta se creía, por una parte, que lo que la región latinoamericana realmente necesitaba era una transformación en sus estructuras productivas, no así las políticas, que en todo caso eran estas formas políticas cerradas las que permitirían el paso de las reformas. “En la base de las argumentaciones [se sostenía] como gran supuesto las mayores capacidades de los regímenes autoritarios tanto para actuar con mayor autonomía en relación con los distintos grupos e intereses sociales, como para suprimir cualquier expresión de descontento o resistencia a las medidas implementadas”⁵⁸. Ante la falta de espacios de discusión político-social y por lo tanto de una oposición fuerte, se dio por sentado que las reformas podían ser realizadas. Las variaciones de éxito y fracaso se dieron también de distinta forma a lo largo de la región, y al parecer no contaba mucho si se trataba de países con regímenes democráticos o autoritarios. El análisis arrojaba la hipótesis según la cual, la posibilidad de que las reformas y los ajustes funcionaran exitosamente, dependía más de otro tipo de capacidades como la burocracia, la capacidad fiscal, el contexto económico-social, y en general, tenía más que ver con el diseño institucional que con las formas políticas.

Sin embargo, si algo había escapado al análisis, habían sido el grado de autonomía institucional que las clases gobernantes podían ceder o no, a otros grupos, clases o sectores, en relación a los procesos de cambio estructural. Pero nuevamente los estudios indicaban que la capacidad institucional era discrecional, esto es que, en la mayor parte de los casos la implementación de las reformas no había sido el resultado de una discusión o de acuerdos intersectoriales o intra-élites, que de entrada las reformas no habían alterado la distribución de poder político, sino que se había tratado de un proceso arbitrario, excluyente y cerrado, dirigido en su

⁵⁸ Castro Rojas, Op. cit., p.111.

mayoría por el ejecutivo; si ello quería decir fortalecer ciertas élites y golpear otras, era claro que el proceso en términos políticos también había sido centralizado y dirigido. Al final de cuentas, lo que se estaba delineando era la relación Estado-mercado (mundial), no Estado-sociedad.

En todo caso, el proceso no deja de parecer contradictorio, porque la implementación de las reformas, dirigido por un poder altamente centralizado, es una característica ya conocida anteriormente en la gestión de políticas públicas en la mayor parte de los estados latinoamericanos. La fórmula centralizada del ejecutivo, que deja escaso margen de oposición, se acompaña por reglas y compromisos “constitucionales”, casi en todos los casos de corte liberal salvo ciertos casos que no operaron en el Cono Sur, y que siempre inclinaron la balanza, gracias a arreglos informales, a favor del ejecutivo.

Para que las reformas se dieran, debieron construirse o formarse instituciones específicas para tales fines, lo que no quería decir que éstas se socializaran, es decir que fueran adquiridas y operadas por la sociedad, o por lo menos por una burocracia separada de la visión autoritaria del ejecutivo; dicho de otro modo, la autonomía que es necesaria que opere en las instituciones en los regímenes democráticos, por necesidad se anuló la pura posibilidad de su existencia. Fueron las instituciones, principalmente económicas, las que “facilitaron” la transición del modelo de desarrollo a uno librecambista, espacios que fueron acaparados por “técnicos” y “especialistas” en temas económico-administrativos principalmente (élite tecnócrata). En este sentido, y esto es importante para la adquisición de la idea de “inserción” en la economía mundial, lo trascendental de las reformas fue el método procedimental institucional, lo que significa: 1) establecer la cantidad y el tipo de actores que serán partícipes de las reformas y el grado en que habrían de participar; 2) las formas de acceso a estos lugares; 3) las reglas que debían observarse para la toma de decisiones y; 4) el nuevo discurso oficial que habría de manejarse para validar o legitimizar estas acciones.

Ahora bien, nuevamente recordemos que aunque hubo una tendencia similar en el modo en que se desarrollaron los programas de ajuste, cada nación avanzó en ello de modo distinto y en tiempos dispares. Sin embargo, las experiencias en el Cono Sur radicalmente diferentes, esencialmente en los casos de Argentina y Brasil.

En el caso argentino, la declinación del modelo de desarrollo, aunada a los experimentos liberales de la dictadura entre 1976 y 1983 en el plano económico (más la salida no pactada de los militares y la falta de acuerdos inter-sectoriales de sucesión y reglas del juego político), trajeron como consecuencia una serie de crisis debidas a los ajustes altamente caóticos producto de las reformas estructurales. Ello se enfrentó al proceso brasileño, con un relativo éxito de la reconversión del modelo desarrollista, planteada por los militares todavía en la década de los setenta, la negativa a asumir los compromisos de reformas con los organismos internacionales y la tan esperada transición a la democracia, con el mantenimiento de instituciones con una visión desarrollista, que le hicieron entrar en la lógica de los ajustes hasta finales de la década de los ochenta, casi diez años después que su vecino argentino.

En el primer caso, el modelo de desarrollo entró en crisis desde mediados de los setenta, como consecuencia de un proceso de desindustrialización, recesión y crisis macroeconómica, que obligó al recién elegido gobierno “democrático” de 1983 a adoptar las políticas de Consenso. “La estructura económica argentina [perdió] parte de la complejidad alcanzada durante el modelo de sustitución, reconvirtiendo y concentrando a favor de los grandes grupos económicos nacionales e internacionales la economía del país”⁵⁹. Para finales de esa década, la hiperinflación alcanzada, limitó la capacidad del Estado para encaminar, incluir y disciplinar a los distintos sectores sociales en un modelo liberal consolidado.

⁵⁹ *Ibíd.*, p.120.

En el caso de Brasil, se salió de un largo ciclo de sustitución de importaciones con una estructura relativamente diversificada, que todavía se logró mantener, con claras y fuertes crisis, durante la década de los ochenta, manteniéndose una relación favorecida entre las agencias nacionales de financiamiento y los distintos sectores que componían la economía, políticas claramente opuestas a la preocupaciones de los organismos internacionales en aquel momento. Pero la crisis al financiamiento del desarrollo dirigido por el Estado más la pérdida de control de éste sobre sus propias paraestatales, crearon un ambiente de “desestatización” y políticas de privatización. Hasta ese momento, la idea que surgió había sido la de readaptar el control de algunas áreas, desprenderse de otras, redimensionar la política industrial y de desarrollo; para algunos estudiosos, se trataba de una entrada al juego neoliberal velada, para otros el último intento por salvar el modelo desarrollista brasileño, como fuera el discurso era bastante confuso:

“[...] El verdadero dilema no es la presencia o la ausencia del Estado en la economía: esta alternativa ya fue decidida —a favor de la presencia— desde fines del siglo pasado. El dilema contemporáneo es otro. Gira en torno de actuación del Estado: ¿dirigismo del Estado productor, o planteamiento del Estado promotor que es aliado y no rival del mercado?”⁶⁰.

El presidente argentino Alfonsín había asumido el compromiso de comenzar con las privatizaciones y de implementar todos los programas de ajuste con el Plan de Primavera, sin embargo, fue hasta el periodo del presidente Menem cuando se propuso un plan integral que cubría todos los frentes de la reforma del Estado de modo profundo. Hallándose en un Estado minado y presionado por distintos sectores ante el contexto de la crisis, el ejecutivo optó por apropiarse del discurso neoliberal y confiar al mercado el rol de la coordinación entre los agentes económicos: “Beneficiado por el contexto de crisis y la ‘demanda de gobierno’ de parte de la sociedad, la concentración de poder en manos de la rama ejecutiva es aprovechada por el nuevo gobierno durante el ‘período de la luna de miel’ para sentar las bases del nuevo marco de reglas

⁶⁰ Declaración del Presidente Collor de Mello, “Agenda para el consenso”, Brasilia, Presidencia de la Nación, 1992, p.14.

económico-institucionales”⁶¹. Justamente, lo que hemos argumentando al principio respecto a las instituciones se hizo patente en el caso argentino. El ejecutivo lanzó dos leyes (de la Emergencia Económica y de la Reforma del Estado), el legislativo brinda todo tipo de facilidades institucionales (incluyendo la aparición de nuevas), que le permite tener el control de los tiempos, formas y contenidos. Gracias a estas “disposiciones” el ejecutivo argentino logro lanzar y mantener, por lo menos hasta 1991, las reformas.

El proceso brasileño, en cambio, puede ser considerado como gradual y moderado. El gobierno del presidente Cardoso fue el encargado de consolidar el rumbo reformista, pero éste se puede rastrear desde los últimos años del autoritarismo y progresivamente se dio entre los distintos gobiernos que les sucedieron: el gobierno de Figueredo creó en 1981 la Comisión Especial de Desestatización; en 1985, el gobierno de Sarney lanzó el Decretó del Programa de Privatización y en 1989, el Plan de Verano tenía un apartado especial sobre la privatización de todas las empresas del Estado; durante el mandato de Collor de Mello se sentaron todas las bases (leyes, decretos y programas) para la desestatización, encabezada por las privatizaciones. En una rápida evaluación podemos decir que el caso brasileño, frente al argentino, se trató de un proceso de ejecución diferente.

“Es, además, y no por tratarse de un plan de ‘shock’ como es el caso argentino, un proceso mucho más negociado, con avances y retrocesos en cada una de las reformas a implementarse. Particularmente las negociaciones emprendidas y el tiempo transcurrido para conseguir la aprobación especial de la necesidad de privatización de las grandes empresas del Estado consideradas monopolios públicos y protegidos constitucionalmente, nos habla de una política diferente a la argentina, que en una sola Ley y sin mayor debate ni oposición sentó las bases del programa completo”⁶².

⁶¹ Castro Rojas, Op. cit., p.121.

⁶² *Ibíd.*, p.122.

Esta posición que facilita y obstruye, que lanza inesperadamente o progresivamente reformas estatales, también se encuentra en relación al proceso de integración, en especial de la adopción de la idea del regionalismo abierto, y por ello del proceso de integración del Mercosur. Si bien los dos países recuperaron este discurso de la “inserción” en la economía mundial a través de la participación en esquemas regionales, para Argentina se trata de una oportunidad de competencia y de disciplinamiento de los agentes económicos; para Brasil es un paso intermedio entre la protección y la preparación para competir en la economía mundial; para éste, la integración regional es “una última reserva de mercado para fortalecerse en función de una competencia más feroz a escala mundial”⁶³, es decir que guarda una visión pragmática. “La reestructuración defensiva [...], se expresa en la década del noventa en la liberalización y apertura comercial propiciadas por el Mercosur en función de las nuevas condiciones regionales, como si fuera una extensión del mismo mercado interno con barreras tarifarias proteccionistas”⁶⁴.

A principios de la década de los noventa el fenómeno de apertura estuvo ligado entrañablemente al del regionalismo abierto, no obstante, para que éste se diera, las reformas y ajustes debieron implantarse previamente. Así, la mayor parte de los estados latinoamericanos experimentan la redefinición del Estado al interior y al exterior, y con ello también las características de la política exterior, que se transforma en política exterior comercial; y los intereses nacionales, en intereses definidos en relación con el fortalecimiento de los sectores económicos más importantes para el proyecto liberal⁶⁵.

⁶³ *Ibíd.*, p.126.

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ El concepto de “regionalismo abierto” se originó a partir de la experiencia asiática de la década de los setenta, en el marco de los esfuerzos cooperativos principalmente en materia económica; sin embargo en la realidad, esta propuesta no tiene como eje la integración formal como la que se dio en Europa. La fórmula propuesta se basa en la adopción de políticas de apertura unilaterales en el comercio y en las inversiones, incluyendo en un momento dado, pero no de modo exclusivo ni de modo comprometido, la interacción comercial “preferencial” entre los países de una misma región. La diferencia más manifiesta respecto al proceso que emprendieron los europeos es que, en el caso del regionalismo abierto, los factores que auxilian la integración son dejados al juego de las libres fuerzas del mercado, es decir que no brinda instrumentos abiertamente dirigidos a la protección de los miembros frente a los efectos de la mundialización. El argumento que esgrimió la CEPAL para proponer este modelo fue elevar el nivel de competencia de la región por medio de la apertura comercial no restringida, lo que en el fondo era congruente con el modelo de Estado modificado por los programas de reajuste.

Al cabo de unos años, los números parecían demostrar el éxito del regionalismo abierto en América Latina, que había propiciado una mayor participación en el comercio mundial, a través del aumento de las exportaciones, sólo que la mayor parte de ellas procedían de las producciones de las empresas transnacionales y no de la planta propiamente nacional. Pese a ello, las políticas de apertura comercial parecieron afines a los intereses de los países desarrollados, que ya desde las distintas rondas del GATT habían exigido mercados más abiertos en los países con menor desarrollo, como si una mayor penetración y una aparente “reciprocidad” fueran formas de gestionar el desarrollo para los segundos. Además:

“[...] estos ‘regionalismos abiertos’ que despegan a escala regional los efectos de las políticas económicas aperturistas de la mayoría de los países en desarrollo cumplen para la potencia hegemónica, EE.UU., una función estabilizadora. Esto es, son percibidas por la potencia regional, como garantía de estabilidad (superadas las épocas de intervencionismo y del aliento/sustento a los gobiernos autoritarios) y de no retroceso en las reformas de apertura económica y política emprendidas, al mismo tiempo que sirven a los gobiernos empeñados en dichas transiciones para dar credibilidad y garantía de perdurabilidad”⁶⁶.

Es decir que, más allá de que nos pareciera que la región podría entrar en contradicciones al firmar tantos acuerdos de libre comercio, incluyendo los extra-regionales, a la base mantienen el planteamiento de facilitar el aumento de la mundialización de capitalismo en este periodo, porque no contienen una base de oposición ni de constitución comunitaria; por ello, nuevamente, parecería que incluso el Mercosur, y en ello se ven las aspiraciones de Brasil y Argentina, tendría un vacío que ve en la integración una estrategia de inserción y no un fin regional en sí mismo. Por otra parte, la noción de regionalismo abierto encierra una fuerte objeción en cuanto vocablo porque, por definición un “regionalismo” se construye a partir de la idea cerrar espacios económicos nacionales frente a otras regiones; la idea de que en la mundialización las regiones son centrales, rompe con

⁶⁶ Juan Pablo Angelote y Silvia Gavelio, “Una aproximación a los conceptos de globalización y regionalismo abierto. Notas para un análisis abierto” en Globalización, integración, Mercosur y desarrollo local, Op. cit., p.24.

esta idea de construcción y fortalecimiento de espacios conjuntos que compitan a través de la implementación de políticas comunes. El regionalismo que practica América Latina no puede ser pensado más que en el contexto de la economía mundial y de la funcionalidad de aquél para el fenómeno multilateral ofensivo, perseguido principalmente por Estados Unidos y la Unión Europea.

“En el contexto de la posguerra fría la integración económica –impulsada por exportadores e inversores- cumple objetivos importantes de política exterior para los estados más poderosos. El colonialismo y las intervenciones han demostrado ser métodos políticamente impopulares para estabilizar las periferias. Los acuerdos regionales son elementos clave de estas estrategias de estabilización”⁶⁷.

Por eso, la experiencia en concreto para los países del Mercosur lejos de presentar una opción para la tan ansiada transformación productiva con equidad social, se contraponía a la idea, más bien realidad, de que se fortalecían y ampliaban los efectos de los programas de ajuste y apertura de las economías domésticas, que se concentraba aún más la economía y se abría la exclusión social. No es gratuito que Mercosur tuviera tantas crisis al interior, más importantes que por la barreras técnicas y los conflictos comerciales, por las visiones que tenían cada uno de los socios sobre la razón de ser de este esquema.

El regionalismo abierto que se había promocionado era opuesto a un espíritu comunitarista, y por lo tanto rompía con las aspiraciones del Mercosur porque:

- Es compatible con el espíritu de la OMC, lo que es justamente contrario a la aspiración Mercosur de poder negociar en bloque las listas agropecuarias principalmente;
- Es un proceso impulsado por actores privados e intereses económicos, y que por lo tanto tiende a incluir y a excluir distintos sectores;
- Es un modelo para liberalizar la economía de dentro hacia fuera, lo que no supone que se dé necesariamente una reciprocidad, una liberalización del exterior;
- Los mercados “ampliados” son la respuesta para el crecimiento económico, por ello las políticas estatales tienen una orientación exportadora, no regulación de las operaciones comerciales y de inversión, desregulación, etc.;

⁶⁷ Miles Kahler, “El nuevo regionalismo y sus instituciones” en Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados (Roberto Bouzas, comp.), Ed. Nuevo Hacer GEL, Buenos Aires, 1997, pp.38-39.

- Lo que podría medianamente llamarse “agenda” regional, continental o hemisférica es marcadamente económica o “paraeconómica”, de ahí que, su subsidiaria sea la agenda de “seguridad”; lo social aparece como relegado en un segundo plano, o eliminado porque al ser sinónimo de problemas, estos se resuelven inmediatamente gracias a las bondades del libre comercio.
- Una característica importante es que hay pocas instituciones desarrolladas y, en muchos casos no existen las necesarias sólo las mínimas indispensables (TLCAN), la lógica a la que responden no es comunitaria sino intergubernamental netamente, principalmente para evitar altos costos. La posibilidad de algún día construir instituciones supranacionales o que recuperen la idea de una responsabilidad regional, son de acuerdo a este esquema prácticamente nulas.

La insuficiencia de mecanismos comunitarios disminuyen el poder de las sociedades y aumenta las decisiones unilaterales (e intergubernamentales) de los gobiernos nacionales. Por eso la importancia de la construcción de instituciones comunitarias, como espacios de expresión y de decisión de la sociedad. De hecho, lo contrario a la larga (incluso a mediano plazo), desprotege y pone en riesgo la continuidad los procesos de integración (ALALC, ALADI); las instituciones comunitarias pueden desarrollar las capacidades de autogestión del proceso, el primer paso debe ser intergubernamental, pero el resto de las voluntades tienen que provenir de todos los sectores (clase gobernante, élites, sindicatos, empresarios, etc.). El caso de Mercosur es interesante en este aspecto, porque los esfuerzos por formalizar el comunitarismo han tenido fuertes reverses:

“Los primeros acuerdos firmados por Argentina y Brasil en 1986 (PICAB), planteaban mecanismos ‘graduales, flexibles y progresivos’ para avanzar en la construcción de un mercado común. Pero los entes de negociación contruidos en esa primera etapa fueron desarmados a partir del Tratado de Asunción de 1991. Este tratado [...] reflejó la adscripción al neoliberalismo por parte de los gobiernos de Argentina (Carlos Menem) y de Brasil (Fernando Collor de Melo), que preferían los mercados ‘abiertos’ a los ‘regionales’, el uso de políticas de tono macroeconómico frente a las sectoriales y la asignación de un rol mínimo al Estado, supuesto culpable de los males de la región”⁶⁸.

⁶⁸ Angelote, Juan Pablo, Op. cit., p.26.

En los primeros años de vida del Mercosur, lo mismo que ocurrió con el TLCAN, se dio una fuerte oposición a la creación de instituciones, las que eran relacionadas con “burocracias”, por lo que todo se quedó a nivel de continuas reuniones intergubernamentales y mecanismos (secretarías) que tenían un papel de mera coordinación de estas reuniones o de información, lo que llevó al Mercosur a entrar en constantes crisis. Sin embargo, la supresión del rol estatal aumenta en las negociaciones porque éstas, aunque reservadas al ejecutivo, están cargadas de los intereses de los sectores económicos más poderosos (excluyendo la mediana y pequeña empresa). “Es decir que el retiro del Estado, como siempre ocurre, fortalece el poder de negociación de los grandes oligopolios y reduce el de los agentes más débiles”⁶⁹. En consecuencia, el regionalismo abierto que se propuso se caracterizó por evitar el tema de la protección de los grupos más frágiles, de las asimetrías intrarregionales dentro de un país, y con mayor razón los desequilibrios regionales.

Observando la experiencia de Mercosur, entre otros procesos de integración, podemos advertir como ha cambiado la visión sobre ésta y en especial el papel que cumple en la economía de los países involucrados, en relación a los distintos gobiernos y situaciones por las que ha pasado esa región. La mutación de su administración se ha comenzado a desenvolver como un proceso plenamente integracionista después de mediados de los noventa, pasando de un incremento de flujo comercial a un modelo que involucra más actividades y acuerdos que aquéllos simplemente operativos. Un cambio, en este aspecto fundamental, es el que se dio en la política exterior argentina: durante el periodo de la primera administración del presidente Menem se delineó lo que se conoció como la “nueva política internacional”, que parecía tratarse más de un acercamiento (y alineación) con los intereses de Estados Unidos en la región, que una aproximación a los países del Cono Sur en el marco de la alianza que representaba Mercosur. Hasta cierto punto, en virtud de que ya habían comenzado las negociaciones del ALCA, supuso un acercamiento plenamente funcional porque la relación tanto con Estados Unidos como con Brasil y

⁶⁹ *Ibíd.*

los otros socios, no había asumido un posicionamiento institucional o de políticas de profundización en otros aspectos. Era visible que Argentina estaba interesada más en llegar a formalizar un acuerdo hemisférico que uno regional más limitado con sus vecinos.

Apareció entonces en el mapa de la formulaciones teóricas la noción de “realismo periférico”, que respondía a los objetivos formulados en la “nueva política internacional” argentina. Si bien, la búsqueda de acuerdos tanto con Estados Unidos como con Brasil eran las metas a corto plazo, se trata de propósitos de distintas naturaleza a los que se les asignaba roles distintos en relación a la visión que se tenía de “integración” a la economía mundial; ambas opciones eran estrategias pero no tenían el mismo grado de prioridad: Argentina tenía claro que su inserción en la “globalización” se debía de realizar a partir de la relación con tres países: Estados Unidos, Inglaterra y Chile, los que eran ideológicamente afines a las políticas liberales. Brasil, en cambio, era una relación que debían asumir y principalmente soportar, ya que era su principal competidor, por eso mantenerse alineado, hasta cierto punto, con Mercosur era un requerimiento para mantener controlado al gigante del sur y evitar que éste se lo “comiera”, quebrando así toda posibilidad argentina de “crecer” en el mundo. La idea fue pues, estar en el mundo globalizado manteniéndose desde el lado de la periferia en el nuevo sistema internacional: no era otra cosa que hacer valer el regionalismo abierto. Lo prioritario no era el acercamiento con la región sino con el mundo, aunque para ello se tuviera que valer de la región. Hacia los Estados Unidos la relación fue prioritariamente de una “alianza estratégica”, con el Mercosur “una prioridad comercial”:

“La disputa ideológica ante cada crisis de Mercosur reconocerá durante la década de los 90 en la dirigencia político-empresarial argentina dos extremos, ambos nocivos a la hora de evaluar la probabilidad que asiste a la actual unión aduanera imperfecta o incompleta de evolucionar hacia un proceso de integración plena. La visión geopolítica-nacionalista aparece cada tanto con sus representantes que desconfían de Mercosur y preferirían evitar todo tipo de asociación con Brasil que no puede llevarnos sino a someternos a los designios imperiales de dicho país”⁷⁰.

⁷⁰ *Ibíd.*, p.28.

Mercosur, para Argentina tanto como para los Estados Unidos, representa una amenaza porque la posibilidad de liderazgo, y en ello tenían ambos razón, para ser exitoso tendría que ser guiado por Brasil. La posibilidad contraria al regionalismo abierto, uno cerrado, se veían venir en el modelo de Mercosur, sin embargo para esta década, el mismo modelo del sur era una imagen aún dentro de los límites del liberalismo propugnado en el Consenso de Washington: un regionalismo cerrado.

“La visión liberal, o neoliberal etnocéntrica entiende que no estamos en situación de despreciar los beneficios comerciales derivados de esta relación pero cuestionan la reserva de autonomía en decisiones de política económica y de defensa que hace Brasil. Sostienen que este país no es un sincero cultor de la economía de libre mercado y en todo momento vuelven a exponer que la identificación argentina es con EE.UU. y con Chile en la región más que con Brasil”⁷¹.

Para Estados Unidos nada podía ser más eficiente sobre el liberalismo comercial, que el modelo implantado en América Latina del regionalismo abierto, dado que se mantiene las instancias intermedias necesarias para dirigir y proyectar primordialmente el comercio estadounidense en la economía mundial. Por el lado político, parece ser que la estrategia de “divide y vencerás” no pudo ser utilizada en el sur del hemisferio: durante esta década como hemos visto, el ejecutivo argentino decididamente jugó a favor de Estados Unidos, mientras que la maniobra regional de comerciar con Brasil prosperaba, lo que es preferible a quedar bajo la influencia de éste último; aunque ello no demerita las crisis que llegaron a tener las relaciones argentino-estadounidenses; como cuando se dio el episodio de descontento por parte de la administración de éste último por vender trigo subsidiado a Brasil, o como cuando en 1997, Estados Unidos cabildeaba a favor de los brasileños para conseguir un puesto en Consejo de Seguridad como representante regional, al tiempo que daba la bienvenida a los argentinos a la nueva modalidad de asociado de la OTAN, no obstante que se tratará de un país localizado en el sur del Atlántico. No olvidemos por último que, el proyecto de la dolarización y su implementación se dio en estos mismos años.

⁷¹ *Ibíd.*

4.5 Mercosur en la apertura comercial de América Latina

Para la década de los noventa, América Latina parecía recuperar su camino democrático y librecambista, según los nuevos lineamientos de la economía mundial. Mercosur fue ampliamente estudiado como una suerte de paradigma de cómo debía darse un esquema de integración pensado desde el sur. Los resultados alcanzados, número de transacciones y movimiento de los factores de la producción, lo colocaron en una posición por demás importante. Además, Mercosur, parecía ser la muestra de que la liberalización “entre pares” en vías de desarrollo podía llegar a ser exitoso. No obstante, para finales de aquella década, los problemas internos del esquema pusieron en evidencia su falta de cohesión. Si bien sus objetivos primeros eran: a) la libre circulación de bienes, servicios y todos los factores de la producción; b) el establecimiento de una tarifa externa común; c) la adopción de una política comercial común; d) la posición coordinada de los miembros en foros internacionales comerciales y, en último término, e) la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, la realidad mostraba que el esquema estaba a punto de sucumbir ante las presiones externas y las marcadas diferencias (y rencillas) internas.

En realidad, Mercosur había respondido en sus objetivos así como en sus estrategias (regionalismo abierto) a todo un planteamiento liberal de la economía, implementado para la región latinoamericana. Muchos de los problemas con los que habría de enfrentarse respondían a situaciones no resueltas anteriormente: ¿Mercosur para qué? Las soluciones a los problemas histórico-sociales que habían aquejado a la región por más de veinte años, estaban teniendo una respuesta en las nuevas instituciones del Estado; claro está, “Estado reformado”, o lo que parecía ser después de las políticas del Consenso de Washington. En este sentido, por ejemplo, la idea de gobernabilidad situaba al Estado en un punto intermedio entre el conservadurismo político y el liberalismo económico.

El resultado fue una desaparición de una serie de políticas sociales que se pensaban “infructíferas” hasta ese momento, en pro de políticas más de corte económico que tenían como fin paliar los problemas del “sub-desarrollo”. No hay que olvidar que con la llegada del orden pos-

guerra fría, se había dado también una recuperación de las instituciones cívico-democráticas en buena parte del mundo, en especial en los países y bloques desarrollados, pero no así para regiones como la latinoamericana. Ello puso inevitablemente al tradicional estado autoritario latinoamericano en crisis, siendo los cuatro países de Mercosur víctimas de este mal: el Estado de derecho, la rendición de cuentas de las administraciones públicas, la participación ciudadana, el fortalecimiento de los sistemas de partidos, los valores socio-democráticos, etc., eran ideas ajenas a la praxis latinoamericana. No es gratuito que junto con el llamado liberal para adoptar políticas comerciales liberales, haya empezado una cruzada democrática, aunque tampoco habría que olvidar que, si no todas, la mayor parte de las reformas económicas se dieron en nuestra región con gobiernos autoritarios o conservadores en el viejo estilo latinoamericano.

De ahí que, la institucionalidad integracionista de la región se basara prioritariamente en la creación y fortalecimiento de instancias oficiales (o por lo menos amparadas bajo la figura estatal), que permitan que cada país se inserte en la economía mundial, es decir que cumplan con un papel “facilitador” para la atracción e inversión de capital. “En este sentido, la gobernabilidad practicada por los Estados no lleva a la profundización de la democracia, sino a la defensa de instituciones políticas tradicionales y a un mayor control social y político de los efectos ruinosos del nuevo modelo económico”⁷².

El llamado “interés nacional” desde esta perspectiva se re-define a partir del “interés económico mundial”. El Mercosur que se prepara desde mediados de la década de los ochenta y opera de lleno en los noventa, son un conjunto de estados en competencia. La rendición de cuentas no se da hacia la sociedad sino hacia los organismos internacionales y los posibles inversores. El proyecto nacional se sitúa por encima de las necesidades inmediatas de la sociedad y se abre a la perspectiva librecambista y el crecimiento económico. Esta re-definición del estado latinoamericano y del modo que debía insertarse en la economía mundial, lo hemos señalado en el

⁷² Lucio Fernando Oliver Costilla, “Estado, democracia y gobernabilidad en América Latina”, Op. cit., p.212.

anterior capítulo, responde a su vez a una re-estructuración del capitalismo de mediados de la década de los setenta.

“La integración regional latinoamericana se presenta, hoy como antaño, en forma de complemento del nuevo modelo económico. De procurar la solución a los problemas que la limitación del mercado nacional imponía a la industrialización sustitutiva, se transita a apoyar, mediante el ‘regionalismo abierto’, la consolidación del nuevo modelo de desarrollo ‘hacia fuera’ creando bases de credibilidad de las reformas estructurales”⁷³.

Al igual que toda la región latinoamericana, Mercosur se vinculó internacionalmente con el mercado, bajo un modelo secundario exportador principalmente. Lo que también trajo como consecuencia una des-estructuración del aparato productivo local en pos de la apertura a los capitales volátiles y la atracción de inversión de subcontratación, cuestión que exigía de inmediato el abandono de las medidas “proteccionistas” y regulatorias, así como cualquier control férreo por parte del estado sobre las fuerzas que operaban en la economía. Como es de suponerse si bien Brasil y Argentina fueron promotores de esta desregulación de la economía, no habría que olvidar que también fueron acompañados por una pérdida de control político-social: la desagregación de varios sectores como el campesino o el obrero, las crisis partidistas y electorales, la subordinación en políticas internacionales, etc.

En lo político, y como consecuencia de la redefinición del papel de Estado, se dio un compromiso con los intereses de las grandes corporaciones internacionales, que llegan a defender no sólo un país sino un conjunto de ellos. El estado también propició un reordenamiento de las formas productivas y por lo tanto de la organización internacional del trabajo. La mundialización atiende a la valorización del capital, pero ello al final es posible, no sólo por las fuerzas que actúan en la economía, sino porque hay políticas estatales que así lo permiten. A partir de ello se dio una incorporación de nuevos sectores en el juego del mercado, como el científico-tecnológico que, por

⁷³ Alicia Puyana, La integración económica y la globalización ¿nuevas propuestas para el proyecto latinoamericano?, FLACSO-México, México, 2003, p.15.

estar relacionado con la microelectrónica en la parte de la producción y en la informática con los servicios y las finanzas principalmente, así como la masificación de la “computación”, adquirieron un carácter altamente pujante. Así, también pasó a formar parte de esta nueva realidad las modificaciones laborales, la necesidad de adquirir sistemas o redes de producción flexible, y también empresariales, la administración inter-firmas, fusiones y desagregación de la cadena productiva.

De manera que, el fenómeno Mercosur se dio específicamente desde la mundialización del capitalismo. Mercosur se ajustó a este fenómeno no por las libres fuerzas del mercado, sino por una serie de políticas monetarias, estructurales y gubernamentales, que a diferencia de otros países donde el cambio se puede decir que fue programado “relativamente”, en nuestro caso son ajustes que se dieron en un tiempo muy corto y sin programa de ajuste social o de la base productiva nacional. Recordemos que fue Chile durante la década de los setenta quien dio el primer paso, mientras que Brasil fue el último que, aunque había iniciado a principios de los noventa, fue con el presidente Cardoso cuando se consolidaron las reformas. Sin embargo, no hay que olvidar que estos tres casos responden, dentro de la lógica latinoamericana, a economías medianamente fuertes en comparación a las caribeñas y las centroamericanas, cuya base productiva era menor y más débil, por lo que hasta el día de hoy países como Haití, han quedado “rezagados” en esta transformación.

La lectura que podemos hacer del modelo económico latinoamericano, a más de 20 años de iniciadas las reformas, es que se trata de un modelo de apertura desigual, de privatizaciones (bastante controvertidas), la transnacionalización del sistema productivo, que es todo menos nacional, sazonado con una buena dosis terciarización, subcontratación y de capitales especulativos. A ello añadamos que si, de por si antes de las reformas la llamada “integración latinoamericana” estaba a punto de fenecer en virtud de la falta de ideales comunitarios, de rencillas, enemistades, y claramente por las asimetrías, después de la llegada de las políticas de

Washington, también la noción de lo que debía ser la integración para la región se modificó considerablemente. En un punto de arranque, el fenómeno de la mundialización del capital, generó una fuerte competencia entre estados o provincias de un mismo país (Nuevo León versus Sinaloa en México; Manaus versus São Paulo en Brasil, por ejemplo), y posteriormente de cada uno de estos países dentro de la misma región geográfica (Chile, México, Brasil).

El fracaso de este modelo Mercosur como estrategia de inserción, sin embargo, no proviene exclusivamente del ámbito interno, sino también de una falta de proyección sobre lo internacional. En otras palabras, la falta de consolidación del capitalismo nacional es expresión de la falta de políticas y dirección estatal, que se traducían en proyectos de sistemas económicos autónomos, no dependentistas, y que por el contrario puso en crisis tanto la base social del propio estado como a las clases dirigentes o elites que detentaban los recursos económicos, que no encontraron espacios para crecer. La regulación que se dio lidio con lo que parecían ser políticas capitalistas, que nuevamente no terminaban de consolidarse, con políticas sociales, que tampoco eran suficientes como para denominarlo Estado de bienestar al estilo europeo o estadounidense; es lo que se ha llamado más bien “fordismo periférico”.

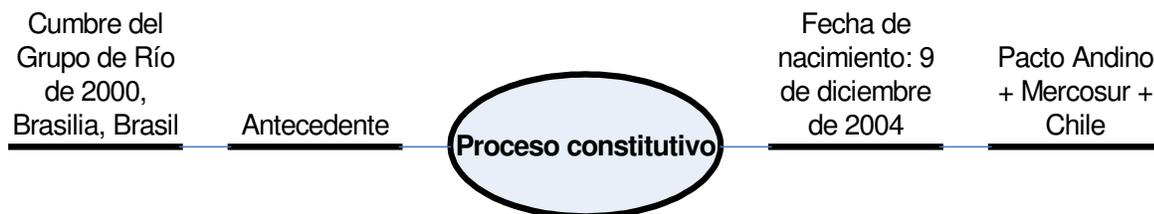
Para Mercosur, lo que se inauguró en la década de los noventa fue también un estado en crisis pero con una tendencia más formal a consolidar los esquemas librecambistas externos. Los pactos político-sociales se rompieron para dar paso a los de corte económico-empresarial, lo que significa facilitar al inversor sus operaciones con el menor número de responsabilidades sociales; responsabilidades que el estado asume igualmente desde otra perspectiva y que básicamente consiste en responsabilizar a cada sujeto (trabajador) de su propia seguridad.

4.6 Las nuevas estrategias de Mercosur frente al proyecto de integración hemisférico ALCA

Justo cuando las negociaciones para el ALCA, lideradas por Estados Unidos, han estado estancadas por lo menos 4 años, en un laberinto de contradicciones y suspicacias, el proceso de integración en esta parte del hemisferio ha estado avanzando. El ingreso de Perú y, las negociaciones posteriores con Venezuela para unirse al Mercosur fue el primer acto en esta dirección, seguido del fin las negociaciones con el CAN. Pero, la integración de los dos mayores bloques subregionales comenzó hace ocho años dentro del esquema de ALADI para elevar el nivel de concertación frente a otros foros internacionales y organismos multilaterales, lo que ya hemos comentado.

Se trata de un proyecto que involucra a Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador y Bolivia, por un lado, el CAN; y a Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, con Chile como asociado, por otro; el resultado es un mercado de cerca de 360 millones de consumidores, en una extensión de casi 20 millones de kilómetros cuadrados. Por si fuera poco se estima un PIB en 800 mil millones de dólares y 188 mil millones de dólares al año por concepto de las exportaciones. La combinación de los vínculos comerciales con una política equilibrada de aranceles y libre circulación de mercaderías y de personas conforman el núcleo del pacto que han sellado el Mercosur y la CAN para la creación de la Unión Sudamericana (figura 4.4).

Figura 4.1 Constitución de la Unión Sudamericana



Fuente: Figura realizada por la autora de esta investigación con base en información de www.unionsudamericana.net

Podríamos decir que se trata de una estrategia alternativa para la región tanto por la identidad de intereses económicos y políticos comunes, como por la historia y la cultura que comparten nuestros países. Además se trata de un proyecto que permite establecer las bases

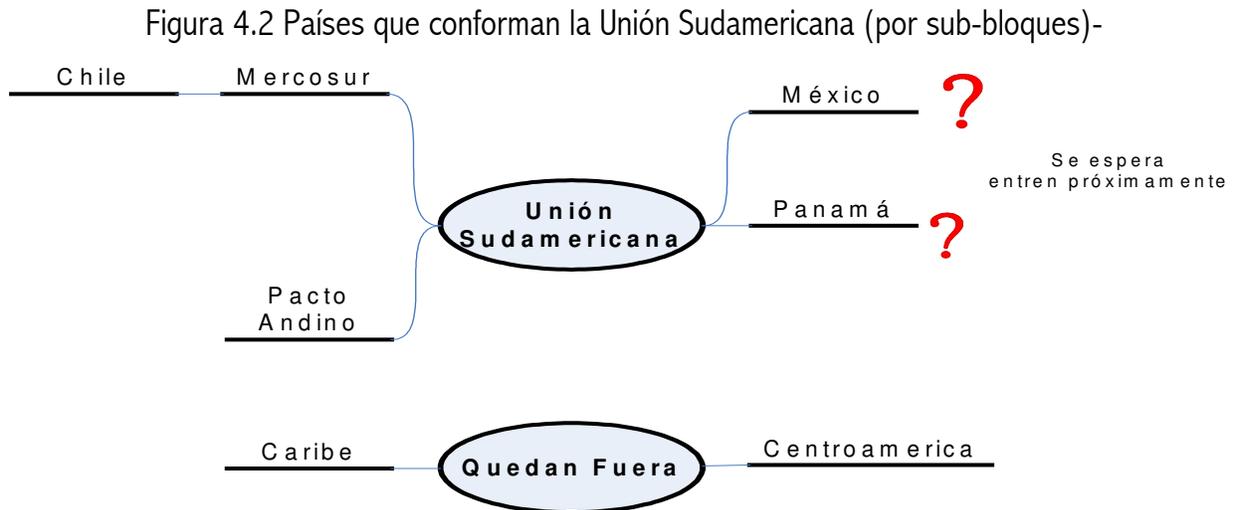
indispensables para generar un crecimiento sostenible en la zona, junto con las ventajas que la integración regional proporciona en las relaciones como bloque respecto de otros esquemas en el mundo.

En la 28ª Cumbre del Grupo de Río en Brasil se acordó, entre otros puntos, que los 10 países firmaran el acta fundacional de la Unión en la ciudad peruana de Ayacucho, el 9 de diciembre venidero, en coincidencia con la cumbre de la CAN, en Cuzco. Ayacucho fue el sitio donde se libró una de las batallas más emblemáticas de la independencia americana hace 180 años, que dio muerte al imperio español, lo cual es otro argumento para perpetuar los ideales de unidad y las coincidencias históricas.

Entre abril y mayo de 2005 será el acto de constitución de lo que muchos llaman ya la patria grande y fue escogida la ciudad de Río de Janeiro como testigo presencial de la fusión de dos esquemas que gestarán la futura zona comercial y política más extensa de Latinoamérica. Al respecto, Eduardo Duhalde, presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, dijo que ello podría ser un hecho pues México y Panamá también pidieron su adhesión y sólo restan las demás naciones centroamericanas. "Marchamos hacia la unidad, lo que significa un parlamento común, una moneda común y en Sudamérica se ha palpado una comprensión cabal de que el futuro no es para solitarios", expresó el ex presidente argentino en la Reunión del Grupo de Río (figura 4.5).

Agrupados en el Sistema de Integración Centroamericano MCC, Costa Rica, Panamá, Belice, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Honduras y República Dominicana pusieron en la ciudad carioca la primera piedra para profundizar los lazos comerciales con el bloque sudamericano. La aproximación del Mercosur y el MCC apunta a lanzar un proceso negociador para un Acuerdo de Libre Comercio, según un comunicado conjunto firmado por los cancilleres de ambas agrupaciones. Por ahora fuera del bloque quedarán Surinam, Guyana y Guayana francesa, que no tienen tanta

importancia y podrían servir, de ingresar a la mesa de los acuerdos, como peones de ajedrez de potencias europeas.



Fuente: Figura realizada por la autora de esta investigación con base en información de www.unionsudamericana.net

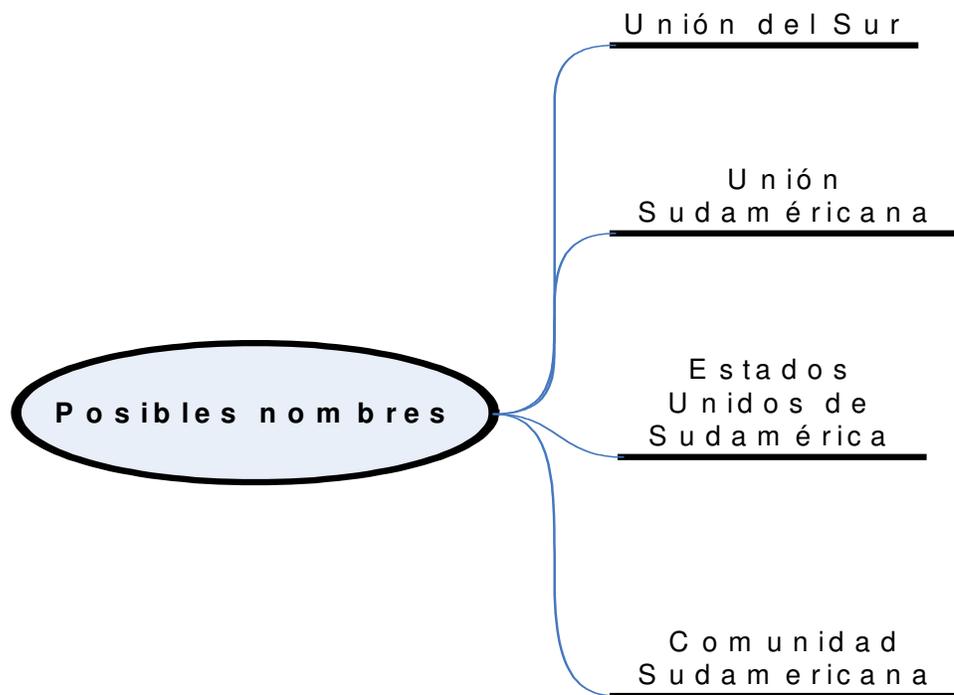
Los remilgos de Chile, como los de Colombia, Perú y Ecuador, tienen que ver con sus acuerdos bilaterales con Estados Unidos en el marco del ALCA, quienes tomaron con “cautela” los anuncios sobre la Unión Sudamericana. Se estima que en 2015 los socios habrán emparejado sus aranceles como para funcionar como zona de libre comercio. El proyecto político sudamericano tiene en el presidente Hugo Chávez uno de sus más firmes impulsores. Siendo su país miembro de la Comunidad Andina, ese líder cortejó a los cuatro fundadores del Mercosur para que aceptaran la membresía de Venezuela; y se la concedieron como estado asociado en la última cumbre en Iguazú, a mediados de 2004. En el caso de ese mandatario hay una coincidencia ideológica muy fuerte con la unión de la región. Su país se llama formalmente República Bolivariana de Venezuela, luego de la reforma constitucional de 1999.

El otro político de la región que hizo de propagandista, organizador y vendedor de la cita peruana es Eduardo Duhalde. Él no estaba en esas funciones en 2000, cuando ese esquema y la Comunidad Andina decidieron avanzar hacia un horizonte común. En menos de dos años, al frente de esa comisión del Mercosur, Duhalde ha viajado y conversado con la decena de mandatarios que

es parte de la jugada. Incluso por momentos tuvo diferencias con Néstor Kirchner, al que criticó en los diarios brasileños por ser demasiado doméstico y reacio a la construcción política regional.

Otros que no quieren alejarse del mapa de amigos de Estados Unidos son los Ejecutivos de Colombia, Ecuador y Perú. Alvaro Uribe, Lucio Gutiérrez y Alejandro Toledo secundan a George Bush: tienen firmados acuerdos por separado con Estados Unidos, le cedieron bases militares y apoyaron su tesis "antiterrorista" para la Junta Interamericana de Defensa. Inclusive el saliente gobierno uruguayo, también pro-estadounidense, quiso hacer una última jugada con la Casa Blanca antes de ceder el poder a Tabaré Vázquez. Se especuló que daría una declaración expresa restando importancia política a la firma de la Declaración de Ayacucho.

Figura 4.3 Posibles nombres de la Unión Sudamericana

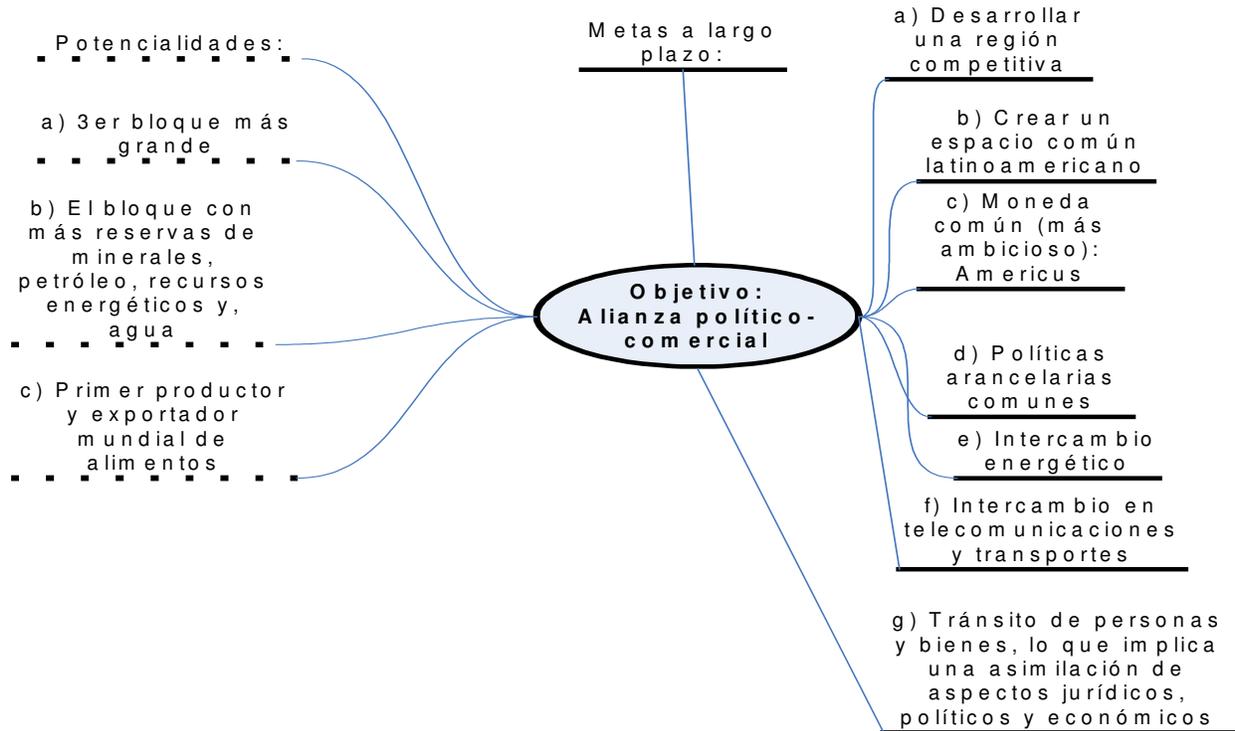


Fuente: Figura realizada por la autora de esta investigación con base en información de www.unionsudamericana.net

Si bien aun se está definiendo si el nombre que le quedará finalmente a la integración de los países de América del Sur será Unión Sudamericana, Unión del Sur o Estados Unidos de Sudamérica, lo que está claro es lo que se pretende: que América del Sur sea una región más

competitiva y desarrollar un espacio común. Implica, a largo plazo, definir desde una moneda común (como una meta ambiciosa) hasta cómo será el intercambio comercial, el intercambio energético y de telecomunicaciones entre los países, además del tránsito de personas y de bienes que implican aspectos jurídicos, políticos y económicos (figura 4.6).

Figura 4.4 Objetivos y metas de la Unión Sudamericana

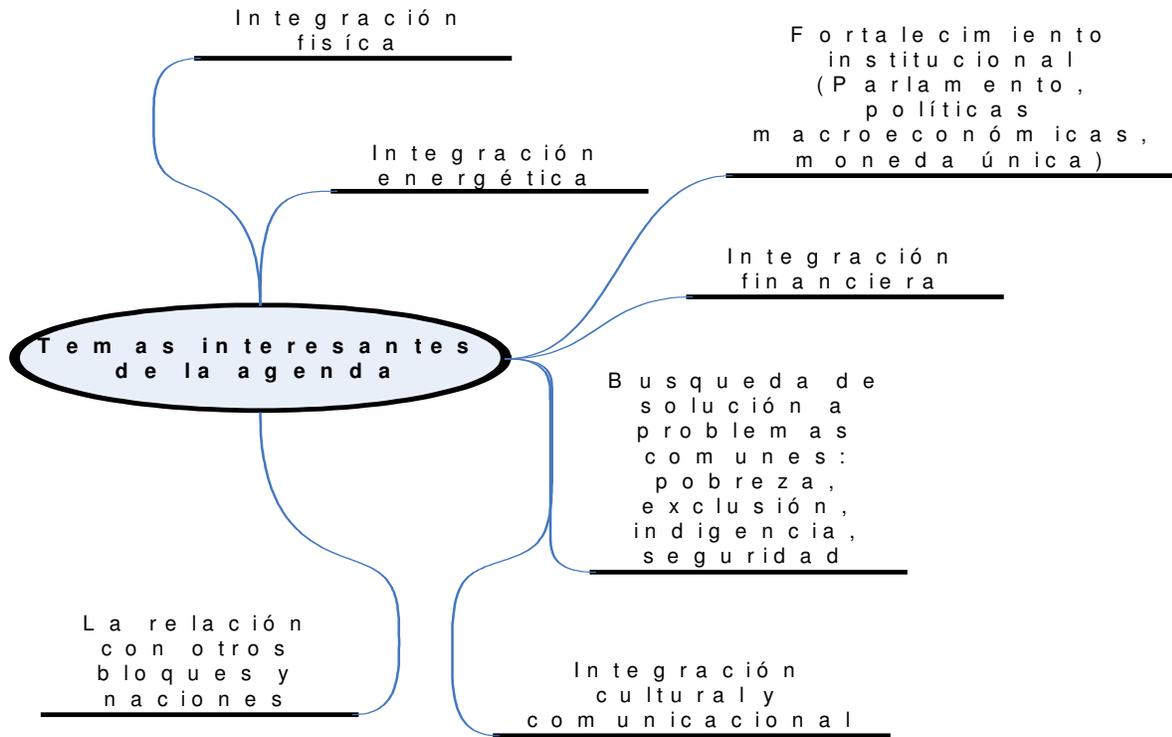


Fuente: Figura realizada por la autora de esta investigación con base en información de www.unionsudamericana.net

Después de la Unión Europea y del Nafta, la Unión Sudamericana sería el tercer bloque económico mundial con enormes reservas de minerales, petróleo y recursos energéticos. Pero sería, además, el primer productor y exportador mundial de alimentos. Hace más de cuatro años que los presidentes trabajan en la conformación de esta alianza político-comercial. En una cumbre presidencial realizada en Brasilia, el 30 de agosto y el 1º de septiembre de 2000, los presidentes de América del Sur decidieron estimular la organización de un espacio sudamericano por la proximidad geográfica, la identidad cultural y los valores compartidos entre los países. El planteo central que da motivo para la conformación de la Unión Sudamericana es unir voces, fortalecerse

como bloque para luchar contra "la desigualdad, la exclusión social, el hambre, la pobreza y la inseguridad", como sostiene su preámbulo.

4.5 Temas de la agenda de la Unión Sudamericana



Fuente: Figura realizada por la autora de esta investigación con base en información de www.unionsudamericana.net

La Unión Sudamericana no nació aún y ya la acechan peligros de afuera y de adentro. Los primeros están fogoneados por Washington y los segundos se originan en los propios límites de los políticos regionales. El secretario de Comercio Exterior norteamericano, Robert Zoellick, ha estado asechando constantemente al Mercosur para acabar con las negociaciones del ALCA y evitar la construcción de la Unión Sudamericana. La última vez fue en el Foro de Cooperación del Pacífico (APEC) reunido en Santiago de Chile. El funcionario acusó a los miembros del mercado del sur como responsables de que el ALCA tuviera un formato "mini" o "Light", "un acuerdo base que no fue prolífico". La Unión Europea tampoco quiso hacer concesiones al Mercosur en la última reunión de ambas partes en Portugal, en octubre de 2004. El nuevo representante comercial de la Unión es el

británico Peter Mandelson en reemplazo de Pascal Lamy, quien no ofreció novedades en materia de subsidios agrícolas y comercio.

No se trata sólo de las conjuras, presiones y lobbies hechos por la superpotencia estadounidense y sus rivales-socios de la Unión Europea de 25 socios. También pesan las políticas de los presidentes sudamericanos que actúan de acuerdo con aquéllos. Por ejemplo, el Chile de Ricardo Lagos nunca fue muy fanático del Mercosur y no integra la Comunidad Andina porque su apuesta comercial preponderante fue hasta hoy el ALCA. Una de las mejores cartas de la campaña presidencial de la democristiana Soledad Alvear ha sido que como canciller de Lagos firmó un tratado de libre comercio con Washington.

Conclusiones del capítulo

La construcción de una agenda de un modelo de regionalismo abierto como el que practicó el TLCAN y el Mercosur en un principio, más allá de generar progresos en cuanto a costos, propició una serie de déficit en distintas áreas, no sólo la económica, sino la política, la social y la cultural, por supuesto. En el aspecto social al que habría que sumársele el aspecto territorial también, podemos encontrar que es un tema relegado, un beneficio de culminación tardía. En tanto que, el modelo del regionalismo abierto tiene su principal preocupación en la integración de los mercados de una región a la economía mundial, hace caso omiso sobre los conflictos que se van sucediendo conforme avanza su culminación.

En cuanto a los aspectos político-institucionales del regionalismo abierto, también son temas relegados porque lo específico aquí es la mínima expresión de la dimensión institucional, por lo tanto disminuye también la participación del Estado como agente que genera espacios y que también es parte de la discusión; las “libres fuerzas” del mercado por definición son anti-integracionistas. En el caso latinoamericano ha sido evidente que, aunque por sí solas pueden generar transformaciones, no lo pueden hacer en cuanto a medidas de equidad como en la

distribución del ingreso o a la construcción de proyectos de inclusión colectivos, o por lo menos a disminuir lo complejo de la inserción en la mundialización. Inclusive temas como la democracia o la gobernabilidad, ni están ausentes del área económica ni son parte de ella, sino que están interconectados, por eso aunque el regionalismo abierto que obedece a la propuesta liberal lo evita, la capacidad de creación de instituciones se inscribe dentro del mismo liberalismo por necesidad no por extensión.

Las debilidades de un proceso de integración regional como el Mercosur, sólo pueden ser evaluadas a la luz de este tipo de elementos: los temas pendientes en la agenda. A dónde llegará es cuestión en primera instancia de las voluntades políticas de los participantes; sin embargo, para entenderlo hoy *vis à vis* el proyecto hegemónico, no basta con analizar el pensamiento que lo hizo nacer, sino lo que propone hoy y cuál es su visión frente a otras propuestas.

Por ello, podemos señalar que las políticas gubernamentales latinoamericanas en el plano económico, han tendido a consolidar la mundialización del capital en nuestra región, por eso se habla de los Estados neoliberales. La reestructuración de la base productiva, del mercado, los servicios y las inversiones, son apenas las herramientas que le han permitido a la región “re-insertarse” en la economía mundial, incluido en ello la nueva visión sobre la integración. Lo que más llama la atención es la concepción sobre “re-inserción” que a primera vista, parecía hablarnos como si la región hubiera salido de la lógica capitalista, siendo que jamás salimos; en todo caso, nuestro grado o forma de participación obedecía a la situación de los sistemas económicos de los que dependíamos. Esta idea también nos hace pensar en el llamado fenómeno de la globalización como una fuerza (más o menos como si fuera la entrada del espíritu absoluto hegeliano) que avanza hacia el progreso y que cada país debe pensar como ser participe de este fenómeno “insertándose”, bajo parámetros que “otros” señalan, cuando este fenómeno fue creado por países con un alto grado de acumulación.

En consecuencia, podemos señalar que, la visión y noción que tienen los países latinoamericanos sobre lo que debe ser un proceso de integración, al basarse en la estrategia de reinsertión en la economía mundial, termina siendo parte (engranaje) de ésta misma; por lo que, mientras no haya una reconsideración de las necesidades de la región, estaremos hablando de una regionalización subordinada y limitada. Los distintos acuerdos de integración regional o de alianzas, reproducen una y otra vez la inserción liberal, las necesidades del mercado y aquellas para atraer capital, esto es crecimiento económico mundializado, con una proyección local; pero han faltado definir agendas regionales en materia de desarrollo económico, y ni siquiera acuerdos más o menos comunitarios, como Mercosur, han podido resolver eficientemente.

Este aparente pequeño problema de nociones “inserción” y “agenda regional de desarrollo”, creemos que son los dos grandes ejes sobre los que se encuentra la discusión sobre la integración latinoamericana. Por una parte puede pensarse, que el desarrollo depende del actuar de las libres fuerzas del mercado o que éste debe partir de un planteamiento abierto, en cuyo caso significa que la inserción es mero medio y no el fin. Lo mismo, creemos, vale para la integración. En tanto que las reformas estructurales afectaron directamente las funciones e instituciones del estado, para ajustarse o adecuarse a la economía mundial, la integración regional también cumple con ese papel cuando no se plantea claramente cuáles son las estrategias y cuáles los objetivos.

En América Latina es extraordinariamente notable como las decisiones en materia económica se han sobre concentrado en el poder ejecutivo: tasas cambiarias, procesos de liberalización de mercados, deuda pública interna y externa, programas para la exportación o importación, estímulos fiscales, etc. El debate público en las cámaras o parlamentos, sí de por sí es un ejercicio poco practicado en nuestra región, en esta materia lo es aún menos, al grado que pensar “lo político” y “lo social” fuera la única razón de ser de estos espacios. El diálogo económico no sólo es monopolizado por el ejecutivo sino que a veces lo que podría ser una mediación o un arbitraje, parece más obstáculo, para que los actores que inciden en el mercado tiendan a cooperar.

Esta idea generalizada en América Latina de que el Estado debe dejar avanzar al capitalismo, minimizándose a sí, choca notablemente con la de los europeos y los estadounidenses, donde el estado sigue ocupando un lugar central: es por él y en él que las fuerzas del mercado se dan; en realidad, no se trata de un estado mínimo, sino de un estado que tiene más claro, más que en el caso latinoamericano, cuáles deben ser sus estrategias y cuáles sus objetivos para engrandecer la economía nacional, un ejemplo, nuevamente sería el ALCA. Un estado latinoamericano menor, entonces, parece más un artificio o una imagen que se ha difundido en nuestra región, que lo que en realidad en otras partes del mundo sucede. Lo político, lo social y lo económico son temas estrechamente relacionados para las grandes potencias, pero para el pensamiento de los gobiernos latinoamericanos los primeros vienen subordinados por el tercero: a la exclusión social y económica, habría que añadir la exclusión política sobre cuál debe ser la ruta que los países latinoamericanos deben seguir, cuál es el proyecto de integración regional; en este sentido la propia “democracia” latinoamericana, apenas naciente, se constriñe.

El ciudadano es sustituido por el consumidor, el Estado tiene un compromiso con los actores importantes o trascendentales para el crecimiento económico (sea que compren, sea que vendan, sea que inviertan, o inclusive, sea que trabajen). La ciudadanía de mercado fue el ajuste que operó en el nivel social para que se diera esta inserción a la economía mundial, todas las necesidades pueden y son satisfechas en el mercado, el estado es mero interventor en casos especiales. Y es para esta ciudadanía que el TLCAN y el ALCA pueden operar.

La región latinoamericana es estratégica para el sistema capitalista y lo será en mayor grado en los próximos años; iniciativas como el ALCA o incluso los acuerdos con la Unión Europea justamente se ubican en esta visión. Serían impensables este tipo de acercamientos, sin la transformación del estado latinoamericano, y en especial de las estructuras que ya hoy lo sostienen hacia el libre mercado. La orientación de sus políticas económicas tiene un elemento integrador,

hacia fuera, y el descuido de las áreas sociales termina afectando la gobernabilidad e incluso la consecución de las políticas económicas. La ampliación del mercado interno se da a partir del fortalecimiento de la ciudadanía de mercado y de los programas sociales que buscan incorporar e integrar los sectores excluidos originalmente, ello no obstante, está planteado como mera estrategia para el crecimiento económico.

“Por sí misma la economía del mercado no garantiza ni el desarrollo ni la democracia. El quitar el Estado el control directo y casi exclusivo de la economía, ataca sus funciones anteriores. Para ser eficiente, la autonomía de la gestión económica tiene tanta necesidad de empresas con lógicas de inversiones productivas como de la intervención de una autoridad política encargada de luchar contra el dualismo y las desigualdades”⁷⁴.

Dado que en este nuevo modelo adoptado de mediados de los ochenta particularmente, se dio un proceso de acumulación más distorsionado de lo que ya estaba en la región, produjo como consecuencia que la riqueza y el ingreso se fuera en una sola dirección, la desaparición de la pequeña y mediana empresa, el empleo estructural, etc. A la precaria economía latinoamericana poco productiva y concentrada en el Estado, se dio un giro brutal hacia la economía también poco concentrada pero muy productiva mundial.

Al afectarse áreas vitales para el funcionamiento del Estado por las reformas del Consenso de Washington, se perdieron gravemente servicios, empleos y salarios, entre otros, para una población que no había sido preparada para ello; más allá de haber creado una suerte de programas de transición, se rompió directamente la relación Estado-sociedad. Como consecuencia de ello, para la década de los noventa hay toda una discusión acerca de los beneficios y los problemas generados por las políticas pro-insertivas latinoamericanas: el desarrollo volvió a ser tema central de las preocupaciones y las agendas de los organismos internacionales.

⁷⁴ Nicole Khouri, “Liberalismo y democracia” en El pensamiento único, Op. cit., p.47.

La agenda estatal y la gobernabilidad están más enfocadas a temas sobre el orden, la estabilidad económica, la creación de instituciones funcionales y eficientes para trabajar en el nuevo orden mundial, que a la propia democracia, Mercosur es ejemplo de ello. No es gratuito que hoy día un buen número de gobiernos latinoamericanos vivan tiempos turbulentos al interior de la clase política y frente al resto de los sectores sociales, que fueron excluidos de cualquier posibilidad de creación de un pacto cuando se dieron las reformas y los ajustes estructurales de la década de los ochenta; a la larga el costo, de la falta de haber llegado a “acuerdos”, es lo que ha generado tensión social, que caigan gobiernos continuamente, y que la sociedad latinoamericana esté entrando en un escenario donde evalúa dos veces más su voto, por eso tampoco es gratuito que por lo menos a nivel electoral, los votantes opten por los gobiernos de alternativos (incluidos los de izquierda), aunque en la fase pos-electoral también exijan cuentas como a cualquier gobierno de derecha.

La mayoría de los estados latinoamericanos se ven a sí mismos en la desesperada búsqueda de la fortaleza, cuestión que en el discurso liberal puede ser todo, menos regulador, propietario y en general partícipe activo del mercado; esta es la importancia que conceden a últimas fechas algunos gobiernos al ALCA. El mercado, antes que el estado mismo, es el espacio por esencia más eficiente, la participación política se debe preocupar únicamente por los apoyos que pueda prestar al aparato productivo, las empresas, el comercio y la atracción de capitales.

La inestabilidad y falta de fortalecimiento de las instituciones, primero locales, y después regional-comunitarias, son algunos de los elementos que hoy día no permiten que la integración avance o deje de ser mero artificio estratégico. Incluyendo la integración regional, todas estas fuerzas son canalizadas y agregarlas a los espacios y a las políticas, en el fondo ello no estaría tan alejado de lo que la propia Unión Europea tuvo que hacer, forzada por sus sociedades, para trascender los conflictos que no permitían la integración. De ahí que haya que pensar la integración

desde el estado latinoamericano y sus necesidades reales, pero particularmente de los acuerdos que lo permitan.

La integración con un sentido comunitario, debe responder a las necesidades de los actores sociales; y sobre éstos mismos es que los gobiernos deben dirigir sus acciones institucionales para que éstas sean internalizadas. El que Mercosur sea sólo una herramienta y no el gran proceso para los actores públicos y privados, pone en evidencia las limitantes del mismo proceso para auxiliar a cada uno de los participantes en momentos de coyuntura.

Para que el proceso evolucione, es necesario que lo haga todo lo que lo acompaña, incluyendo la voluntad política, social y las instituciones. No se trata de crearlas para “paliar” los problemas, sino para evitarlos, para hacer de todo el camino integracionista lo más redituable posible. Las reglas que está comenzando a adoptar el esquema Mercosur, deben partir no de instancias ajenas a las dinámicas nacionales, sino ser el fruto de éstas y sus interacciones interzonales. Las institucionales deben ser percibidas como “competentes” sea que partan de los esfuerzos intergubernamentales o de grupos específicos que pugnan por su construcción, sólo así la sociedad hace de suyo la idea de integración. Cuando las instituciones tienen claridad en su cometido, y plantean las formas para llevarlo a cabo, la percepción social de la integración aumenta y es ésta la que continua el trabajo que comenzó en el niveles de los ejecutivos de cada país: **“Se trata de establecer normas pertinentes a la integración, de implementarlas y hacerlas cumplir”**⁷⁵.

⁷⁵ Da Motta, Op. cit., p.8

Conclusiones generales

De alguna manera hemos planteado al principio de esta investigación que los límites entre lo económico y lo político en un proceso de integración nunca se terminan por definir muy bien. Que más allá de los acuerdos comerciales y de inversiones que se obtengan, lo que propiamente determina a la integración son los procesos internos que se autogeneran a partir de la puesta en marcha de un acuerdo intergubernamental de cooperación de este tipo. El estudio de las instituciones es un referente poco manejado en los estudios de integración para nuestra región, no así para Europa.

Lo que hemos querido establecer es que el cómo se da este proceso en el continente americano, lo qué hay detrás de la puesta en marcha de un proceso de integración en nuestra región. En otras palabras, respondernos (o por lo menos generar los elementos para comenzar la discusión) cómo vemos los latinoamericanos la integración; qué es, o mejor dicho qué ha significado y en especial, cómo a partir de la concepción que tenemos de ella se da paso a un proceso de integración más profundo: cómo es que hoy se coordina el Mercosur y a través de qué mecanismos sustenta tales reglas de coordinación y cómo lo plantea ALCA.

Cuando estamos atentos a los distintos procesos de integración en el mundo, es inevitable que siempre terminemos por dirigir nuestra mirada al proceso europeo. Si como bien hemos dicho, esta situación sólo nos permite recuperar elementos teóricos y de análisis para nuestro propio caso, tiene la limitante de no decirnos cómo debe llevarse a cabo la integración desde el sur, con todos los problemas que ello significa, como si fuera una receta y atendiendo poco las especificidades de los distintos casos de la región.

Hemos seleccionado dos esquemas de integración con toda la intención de compararlos no sólo por la importancia que ellos tienen, sino en especial porque detrás de ellos había una suerte

de inquietud por contrastar dos visiones sobre la integración, una dirigida y propuesta por el norte, y otra desde el sur, que no se ha acabado de concretar.

ALCA y Mercosur son dos procesos que comenzaron a despertar nuestro interés más por los temas que los acerca en relación a los problemas que tiene que solucionar la región, que por los temas que los diferencian. Toda cooperación internacional es difícil, la regional lo puede ser aún más. Cuando hablamos de acuerdos de cooperación regional con la profundidad de un acuerdo de integración es indispensable pensar en aquellas propuestas (estructuras) que han de sostener la cooperación en relación a los procesos y resultados que se están dando o se esperan darse.

Si tuviéramos que ser más gráficos lo pondríamos en estas palabras: en una mudanza de casa, si bien importa el cómo nos transportaremos con nuestra cosas, el cómo será el nuevo lugar al que llegaremos a vivir y cómo lo acondicionaremos, es más importante, desde nuestra perspectiva, la estructura de la casa y los lugares que lo rodean. Nos importa más si la casa puede soportar un terremoto, una tormenta, si cuenta con los servicios suficientes que nos permitan habitarla; pero además, nos importa si, en caso de algún percance, tenemos los lugares a dónde acudir para solucionarlos. Todos estos problemas de estructura es lo que hemos detectado como los problemas institucionales de la integración; no son las promesas o los ajustes que haya que hacer para establecer un acuerdo de integración, sino las estructuras que lo han de soportar.

Por otra parte, el estudio de estas estructuras, sea que ya funcionen (como en el caso de Mercosur) o que se estén planteando (como en el caso de ALCA), tienen algo más que decirnos acerca del proceso. Esta es la razón que nos llevó a considerar que la visión de la integración, es decir de cómo se piensa la integración desde Latinoamérica, se encuentra a la base en las estructuras que la sostienen.

Nuestro estudio partió de dos propuestas: que mientras que ALCA plantea un trabajo con instituciones meramente “operativas”, en su afán por minimizar costos, puede ser que termine como TLCAN, maximizando costos porque no está planteando estructuras adyacentes al proceso de integración y que tiene que implementarlas sobre la marcha. Por su parte, Mercosur se ha replanteado a sí mismo desde el año 2000 como un esquema de integración más amplio que le permite integrar el mayor número de elementos en favor del crecimiento económico de la región pero que aún no logra consolidarse debido a los problemas internos de los miembros y de las élites de cada uno de los países.

Teóricamente, Mercosur como ALCA (en el entendido de su antecedente TLCAN) se definieron como esquemas de integración con instituciones maximizadoras en términos económicos; se estructuró a partir de reglas que amparan el objetivo, pero son mínimas en cuanto a la coordinación y la cooperación profunda del acuerdo. Sin embargo, la evolución de Mercosur no sólo aparece desde lo institucional sino desde las acciones que propiamente se han dado para llevar el proceso a lo comunitario. Aunque en el caso de Mercosur, muchos de estos cambios tienen que ver con los cambios políticos, las crisis económicas y las recomposiciones de las élites y otros grupos, el caso de ALCA es más bien una circunstancia que aunque entraña la situación de la economía mundial durante los últimos 30 años por lo menos, es un proyecto que se piensa en relación a la economía de una sola nación. Donde lo histórico, lo económico, lo político (y en general todas las relaciones de poder) se definen en dirección una sola manera de pensar el crecimiento y el desarrollo. El libre comercio más que una herramienta es un fin en sí mismo; no es el desarrollo de la región por la región misma, sino porque la región puede ser parte sustancial del desarrollo y crecimiento de una sola nación, es pues, desarrollo condicionado; es libre comercio con América Latina en favor del crecimiento de Estados Unidos.

Las reglas estructuradas que plantea ALCA son rígidas porque en sí toda la concepción que plantea el esquema sobre el libre comercio lo es: el flujo de los beneficios del libre comercio corre

en una sola dirección, hacia el norte. Es una visión rígida pero flexible del libre comercio porque éste está pensado en función de la maximización del capital; incluso el margen de maniobra intergubernamental disminuye en favor de los arreglos que puedan alcanzar los particulares en el libre mercado. Los problemas adyacentes, por ejemplo las cuestiones laborales, no son negociados porque éstos por sí mismos no constituyen el proceso de integración: esto sin duda es una falta de coordinación.

La recuperación de la parte histórica de los procesos de integración nos permite ver el proceso en su constitución, sobre todo nos permite ver las mutaciones y cambios que ha sufrido. Elemento sustancial del proceso de integración y en especial de la forma en que es visto, parte de la idea de “reinserción” en la economía mundial. Después de la lectura que hemos hecho respecto a cómo vio América Latina el papel que debía jugar frente a las estrategias de reforzamiento de la economía de Estados Unidos, podemos señalar que el debate no se dio en función de las necesidades de la región o de los países, sino en relación a una nueva concepción de la economía en términos de crecimiento económico.

Lo que se denomina como el tema de “desarrollo” fue dejado de lado por sí mismo, y en su lugar aparecieron los debates acerca de cómo implementar los denominados “ajustes estructurales”. La idea de integración comenzó a tomar forma desde otra perspectiva también porque ya se encontraban en práctica los casos de la UE y de APEC. El acercamiento comercial se convirtió en una herramienta para alcanzar el crecimiento económico, pero en muchos casos también terminó por devenir en un fin en sí mismo, dejando de lado los problemas adyacentes a los procesos.

Muestra de ello es que comenzaron a darse en gran escala varios acuerdos comerciales a lo largo de la región. La moda de los TLC fue lo que marcó la década de los noventa. En este sentido, la utilización de la teoría de la integración europea fue hasta cierto punto una gran ayuda para

darle sentido al estudio de lo que estaba aconteciendo, pero mantenía la limitante de no permitir rescatar el verdadero debate sobre las necesidades de la región frente al supuesto “cómo” debía darse este proceso en la integración.

En consecuencia, estudiar los procesos de Mercosur y ALCA, nos exigió por la parte teórica llevar el debate más allá de los esquemas explicativos internos europeos, que entendieran el porqué operaron ciertos cambios sobre otros, o por qué no se han podido cohesionar otras opciones. Hemos visto que la dinámica integracionista en América Latina ha tenido su propia lógica que difiere de los procesos europeo y asiático; lo que si podemos establecer son ciertos acuerdos teóricos que les son comunes a todos estos procesos.

La verdad es que no hay una teoría de la integración latinoamericana como tal. Mucha de la literatura existente se limita a los aspectos jurídicos de la integración o bien de los flujos comerciales; y si bien las instituciones han sido usadas aquí como reglas estructuradas, no todas esas reglas tienen o son de carácter jurídico o técnico. Otra, recupera algunas escuelas de pensamiento que, aunque le dan un lugar importante a la integración, como tal “ésta” no es su objeto de estudio. Es claro pues, que en América Latina necesitamos crear opciones teóricas para el estudio de este fenómeno de manera holística y que no centren y concentren el debate en torno a un solo tema o una sola perspectiva.

Por nuestra parte, creímos encontrar un nicho, no tanto a la teorización, pero si en otra perspectiva desde la cual atacar el problema del estudio de la integración regional desde las instituciones como soporte práctico del fenómeno, y que en consecuencia puede darnos más información sobre cómo es percibida la integración en América Latina en la realidad, más allá de las declaraciones públicas o de los números de las estadísticas. Al estudio de este fenómeno no puede escapar las contradicciones que operan fuera y dentro de la región sean de tipo económico, político, social y hasta cultural. Se trata de crear las condiciones de hacer una lectura sobre un

problema específico a América Latina desde las perspectiva de la región pero sin olvidar que, América Latina es parte del mundo; y en el mundo también opera la integración regional.

Como resultado de la reestructuración de las políticas estatales, podemos señalar que hubo un giro en lo que el estado latinoamericano consideró como primordial en las políticas tanto internas como externas. Hasta cierto punto podríamos decir, hubo una suerte de confusión o de una línea poco clara entre la política exterior y las políticas domésticas en cuanto a la promoción de los mercados latinoamericanos alrededor del mundo y las estrategias de crecimiento internas. La desregulación de los mercados fue vista como una necesidad más que una estrategia. Los países latinoamericanos literalmente se vendieron como productos de recepción de capitales en el mercado. Para principios de la década de los noventa, el panorama de América Latina era: mercados más abiertos, estados modificados, crisis internas y recesión mundial.

Para este mismo período, Estados Unidos estaba más atento a la recesión de la economía mundial, a la competencia a la que se enfrentaba frente a Japón y Europa, al fracaso de la Ronda Uruguay, a los problemas políticos que se crearon en Europa del Este después del fin del esquema comunista, que a la crisis en la que estaba sumergida la región y en los primeros intentos por superarla. Sin embargo, nosotros hemos argumentado que ésta es una lectura muy simplista y hasta cierto punto ingenua sobre la relación de Estados Unidos con América Latina.

Hemos sostenido que Mercosur y TLCAN (como antecedente de ALCA) nacieron como esquemas maximizadores, pero que en el primer caso con todo y todo se trata de una propuesta latinoamericana, de la cual más adelante daremos algunas reflexiones finales. Pero respecto al TLCAN y al ALCA, nosotros sostendríamos que se tratan de esquemas que trabajan bajo la premisa de un estado latinoamericano modificado, reestructurado. Un estado que estuviera preparado para recibir económica y jurídicamente los capitales de Estados Unidos.

En este sentido, nos ha parecido que TLCAN constituyó un primer ensayo sobre cómo comerciar e invertir con una economía menos desarrollada en condiciones no igualitarias. En consecuencia, las reformas estructurales también tienen que ver con una suerte de preparación de la región para ser integrada a la economía estadounidense en un esfuerzo por liderar la economía mundial. Así visto, TLCAN y ALCA han sido propuestas de integración más en el tono de adhesión que en el de cooperación en favor del desarrollo de América Latina. No olvidemos que al final, ambas propuestas parten del interés estadounidense y no del latinoamericano; que son propuestas amparadas y dirigidas por y para Estados Unidos, con todas las limitantes que se han encontrado, no sólo en las mesas de negociación, sino en la práctica, cuando se supone que los acuerdos deberían marchar y mostrar las bondades del libre comercio.

No es gratuito que ALCA tenga la pretensión de ser “el” acuerdo de libre comercio más grande del mundo (de dimensiones hemisféricas), si lo vemos a la luz de las necesidades de crecimiento, expansión consolidación de la economía más grande. Es decir que, ALCA no se limita al ámbito geo-económico, también tiene una relación con el ámbito geo-político y geo-estratégico de la región. ALCA parte de una visión de la economía donde los problemas de desarrollo son adyacentes pero no son propiamente una preocupación.

Pudiera parecernos extraña la idea de que el camino para llegar a TLCAN y ALCA, hubiese sido preparado y hasta que la integración estuviera de alguna manera anticipada pero, creemos, es más importante el tipo de componente institucional que se propone. *A priori*, también pudiera parecernos que ALCA al igual que TLCAN no tienen instituciones; sin embargo, hemos argumentado que si las tiene, pero que difieren de aquellas de carácter comunitario, que estamos más acostumbrados a identificar en los procesos de integración; las que proponen estos esquemas son del tipo maximizadoras, con poco componente intergubernamental y que no sostendrían ningún tipo de programas para desarrollar a los miembros menos favorecidos.

En todo caso, estamos ante la presencia de un esquema de integración que trabaja con el mínimo de acuerdos intergubernamentales; las reglas y estructuras de ALCA y TLCAN son meramente operativas, pero nada más. Favorecen la libertad de comercio y de inversión, y consideran que si estos procesos se dan en condiciones “favorables”, los otros problemas como el empleo o la pobreza, tenderán a desaparecer; en este sentido para esta visión, el mínimo de instituciones intergubernamentales representa el máximo de ganancia. Pero en la realidad hemos visto como TLCAN ha tenido que crear estructuras que soporten el proceso desde otros ángulos, aumentando el costo de un acuerdo de cooperación que en teoría beneficiaría a todos sus miembros, tal es el caso de los trabajadores indocumentados que viajan a Estados Unidos cada año y todos los problemas que se le generan a Estados Unidos a partir del movimiento de éstos.

Por otra parte, para enero de 2005, según lo planeado, debía estar ya funcionando ALCA. Varias razones pueden explicar el hecho de que no lo ha hecho, como la falta de consenso en cuanto a los acuerdos entre los distintos esquemas regionales, la falta de conocimiento por parte de Estados Unidos sobre las necesidades de la región, los cambios de gobiernos en los países latinoamericanos (principalmente los de Sudamérica), etc. Pero desde nuestro punto de vista, fue crucial la falta del planteamiento de propuestas institucionales (el cómo coordinar el proceso) que dieran seguridad y certeza al proceso en relación a los problemas que aquejan a la región. Es decir, que problemas como la falta de programas de desarrollo, de instancias centrales que regularan las políticas macroeconómicas, de organismos que regularan los precios y la distribución de los energéticos, etc., no advirtieron buenas posibilidades entre los participantes del ALCA durante diez años de negociación. Pero además habría que sumar el componente de la falta de coordinación y de acuerdos entre los países latinoamericanos como un factor también decisivo, para que el ALCA se detuviera en su camino.

Desde un principio, así como sucedió con TLCAN, se sospechaba que ALCA como un acuerdo entre “no pares” en algún punto de las mesas de negociación, se quedaría atascado. Los

objetivos, organización y estructura tienen la limitante de ser planteados en términos desiguales y sin enfocarse en las necesidades internas no sólo de América Latina en su conjunto, sino de las subregiones. Así pues, éstas no son las mismas para el Caribe que para los países del Cono Sur. En consecuencia, cuando pensamos en “falta de institucionalidad” por parte de ALCA, no lo hacemos creyendo que no tiene instituciones, sino que éstas son de otra naturaleza a las que necesitan ser “acordadas” por todos los participantes.

Se trata de objetivos, estructuras y organismos que son planeados en forma vertical o piramidal, y no horizontal. Cuando revisamos la agenda de este esquema, literalmente estamos ante una agenda “impuesta” donde crecimiento económico no es lo mismo que desarrollo de regiones, ni terrorismo tiene que ver con altos niveles de pobreza o desempleo, ni la defensa de la democracia en los términos que se plantea tiene que ver con los problemas de precios y distribución de los energéticos en la región.

Cuando hablamos de un acuerdo institucionalizado, bien lo podemos pensar a nivel intergubernamental, pero también lo podemos hacer en un nivel más profundo, donde las “instituciones” realmente se hacen efectivas en el conjunto de las aspiraciones que buscan alcanzar los miembros de tal esquema y que se fijan acuerdos, reglas, agendas, organismos, etc., para llevarlos a cabo. ALCA, lo hemos visto, sólo plantea la administración del acuerdo, no tiene ninguna aspiración más: todo se puede arreglar según las leyes del libre mercado, incluyendo la pobreza.

Estas son las razones que nos han hecho pensar que ALCA al ser un esquema vertical y piramidal, se acerca mucho más a la agenda de crecimiento, expansión y consolidación de los Estados Unidos que a la de recuperación y desarrollo de las distintas subregiones latinoamericanas. Por momentos, este acuerdo se nos presenta más como una “tabla de salvación” para Estados Unidos ante el estancamiento de la Ronda Doha o de otros acuerdos en el marco de la OMC, que

como una “oportunidad” para el crecimiento de la región y el ser más competitivos frente a otros acuerdos.

No obstante, sobre este tema, no todo puede ser reducido a la postura estadounidense. Antes bien, la falta de visión y de coordinación de la comunidad latinoamericana también ha tenido una fuerte grado de responsabilidad en la discusión del ALCA como proyecto hemisférico. Ha sido la debilidad de las relaciones intrarregionales un factor decisivo a la hora de negociar un esquema que bien pudo haber tenido un diseño basado en las necesidades de las subregiones. Si ALCA (o los famosos mini ALCA) alcanzan su objetivo de libertad de comercio e inversiones en nuestra región de manera limitada para los latinoamericanos, también es en parte responsabilidad de nuestros países, porque cada una de esas limitantes y restricciones bien se hubieran podido negociar incluyendo el marco jurídico que las ampararía.

En este sentido, el debate acerca de la viabilidad o no del acuerdo más allá de los niveles intergubernamentales, en la sociedad civil y organizaciones que están en su contra, nos muestra cómo es un acuerdo endeble para nosotros. No es un acuerdo que, de ante mano, esté siendo bien recibido. Nos parece que más que una distorsión, ALCA representa una disociación entre los participantes, su visión sobre la economía y aún más, sobre las “preferencias nacionales” de cada país, y que necesita alcanzar para desarrollarse.

Todas estas razones esgrimidas nos pueden dar luz acerca de porque el acuerdo no ha logrado concretarse pero también nos pueden decir qué otras opciones se han generado. Básicamente todo los acuerdos subregionales han tratado de reimpulsarse en la medida en que crecen las necesidades de “inserción” en la economía mundial. Son al final de cuentas propuestas del sur y para el sur; pensadas en función de un conocimiento “relativamente” más amplio de lo que es América Latina que lo que propone ALCA, pero que también tienen sus limitantes. Dentro de estas nuevas propuestas de redefinición de agendas y de esfuerzos encontramos en Mercosur un

esquema que está construyendo una agenda más cercana a las preferencias de sus miembros; por lo mismo es un esquema aún imperfecto, en construcción pero que rescata la esencia de solucionar problemas en conjunto desde la periferia.

Mercosur por sí mismo llama la atención por ser, en apariencia, el caso de integración comunitario que más se acerca al “ideal” europeo. No obstante, nosotros pensaríamos que se encuentra todavía entre un TLCAN maximizador y un Tratado de Roma comunitario pero que ha comenzado a llevar su propio rumbo, su propia agenda y sobre todo, construye sus instituciones, aún imperfectas, de acuerdo a la necesidades que se les presentan a sus miembros. Si bien, Mercosur estableció reglas y procedimientos, éstos no son estáticos ni fijos. Sin embargo, aún no logra llegar a un acuerdo en que se creen ciertas instituciones de carácter supranacional; lo que si ha hecho es comenzar a bosquejarlas.

En efecto, el actual Mercosur institucionalmente, no termina de encajar en ninguno de los dos modelos maximizadores ni comunitarios. Pero de hecho eso, lo que demuestra es que, las instituciones también responden a razones históricas y de poder como lo hemos sostenido desde el principio, entre los miembros de un acuerdo que se adopta. Entender Mercosur es entender también las relaciones brasileño-argentinas, pero también es entender la historia de Paraguay y Uruguay, o las relaciones entre las élites y los gobiernos centrales; es entender la Argentina agrícola y el Brasil industrial; entender a Mercosur es también entender un poco su cultura y la indiosicracia de cada uno de los cuatro países. No creemos que sea complejo el ejercicio, pero es necesario para entender porque Mercosur es lo que es hoy.

Hemos sostenido que las instituciones tienen mucho que decirnos acerca de los procesos de integración, en especial de cuál es la visión que impera en ellas. Sin ánimo de entrar en debates acerca de lo significa, podríamos sostener que con todo y los problemas que lleva a costas el proceso en el Cono Sur, si algo podemos rescatar de aquel esquema es que es un proyecto

reformado por y para el sur. Y que por tanto, es una formación que no ha terminado de establecerse porque como ahora está abierto a varios temas, su estructura se ha hecho más compleja y los procesos a los que tiene que atender lo son también complejos.

El balance de Mercosur desde el año 2000 cuando fue relanzado el proyecto, no es del todo convincente en términos de crecimiento económico (en referencia a los parámetros que se esperaban), ni tampoco en la relación de los miembros frente a crisis económicas y políticas como las que le ha tocado vivir en los últimos años; pero nosotros creeríamos que si es un esquema exitoso en la medida en que logró: 1) fortalecer el esquema como una opción de negociación en bloque por parte de cuatro países latinoamericanos; 2) establecer pautas de negociación a otro ritmo y con nuevas prioridades en el ALCA; 3) crear redes de apoyo entre los distintos sectores de la producción en relación a un objetivo subregional de crecimiento y desarrollo; 4) rebasar la posibilidad de sólo negociar con otros esquemas regionales del “norte”, dando también prioridad a esquemas y propuestas de otras partes del “sur” (como con la India o Sudáfrica); 5) llevar el esquema más allá de los espacios comerciales e industriales a los espacios sociales y culturales y; 6) generar una propuesta alternativa fuerte como lo es la “Unión Sudamericana” sin generar mayores expectativas a las que puede responder, como lo es comenzar por solucionar el problema de los energéticos a nivel sudamericano.

Estos puntos son sólo algunos de los muchos que podrían discutirse sobre Mercosur a partir de su relanzamiento. Este viraje de un esquema que funcionó por 10 años bajo la figura del “regionalismo abierto” es un gran avance sobre todo en términos internos a la región. Porque los aspectos políticos y sociales de la integración, en los esquemas regidos mayoritariamente por un enfoque liberal de la economía, los dejan de lado. La participación del Estado es vista en términos de arbitraje y de asegurador de garantías mínimas para la transacción, pero no de éste ente como un actor activo en el proceso de integración que crea mecanismos para que los otros sectores,

fuerzas, grupos y actores nacionales se integren al proceso, y además se inter-integren con los de los otros países.

De alguna manera el debate se centra ahora en cómo hacer del proceso de integración un proceso más incluyente. Cómo rebasar el papel de la “inserción” en la economía mundial para fortalecer los distintos grupos nacionales y subregionales que se han generado. La idea de crecimiento económico sin más, aún no ha sido rebasada pero si ha tomado otro cause; que es más difícil, más complejo y más desgastante en esta fase; es cierto, pero mucho depende de las voluntades políticas de los participantes así como de la construcción de los mecanismos de solidaridad que vayan más allá de lo comercial y generen instituciones que den soporte real en las crisis, como el establecimiento de bancos centrales regionales o de tribunales comerciales.

También se trata de interiorizar en la población el proceso. Ello significa, rebasar el plano de la integración de los factores de la producción y llevarlo a las ciudades para que la gente lo viva, sólo de esta manera se puede obtener un elemento que es indispensable, que es que la gente haga de suyo el proceso, lo apoye y le dé continuidad independientemente de los gobiernos que lleguen después. Hasta cierto punto podríamos sostener que el relanzamiento de Mercosur marcó nuevamente una reforma del estado sudamericano; pero también asistimos a la transformación de la sociedad civil y de todos los actores involucrados. Muchos de los problemas de descentralización de la economía y de las funciones del estado, pueden ser resueltos cuando un proceso de integración como Mercosur ha sido lo suficientemente interiorizado y delegado en otros actores y fuerzas, y dejándoles, hasta cierto punto la consecución del proceso a ellos, pero también en constante colaboración con la entidad estatal; incluso así, los costos disminuyen.

El caso de Mercosur llama la atención porque recobra la idea de que hay una diferencia entre una agenda “para” la integración y una “derivada” de la integración, situación que no aparece en TLCAN *de facto*, sino que se resuelve a partir de reuniones binacionales, en el mejor de

los casos, o de acuerdos intergubernamentales. Esta visión sobre los problemas tomados en su conjunto es lo que permite o no que el proceso se profundice y se establezcan mecanismos comunes para resolverlos en la medida en que lo que afecta a uno termina por afectar al resto de los participantes.

Cuando se dio la crisis económica de México en la década de los noventa, el gobierno estadounidense dispuso de un paquete económico para ayudar al país con el fin de que la crisis no terminara por provocar problemas en su propia economía; aunque el gesto fue eficiente en términos solidarios (aunque no creemos que fuera gratuito) no fue institucionalizado, es decir que no hay una instancia que permita regular la economía de los tres países pertenecientes al TLCAN en relación a ellos mismos. Y para cuando se dio la crisis primero brasileña y luego argentina, no hubo manera en cómo los estados miembros del acuerdo Mercosur se brindaran soporte entre ellos, y en su lugar el esquema estuvo a punto de colapsar.

Un elemento así de indispensable como lo es pensar en función de un esquema o de los intereses de uno de los miembros, es lo que creemos que con todo y las imperfecciones del Mercosur, marca la diferencia entre éste y la propuesta de un ALCA. La idea de que los problemas de uno son comunes porque de uno y otro modo afectan al resto, y en esta medida la solidaridad más que gesto es una necesidad; esto es lo que ha faltado en un esquema como TLCAN y que en el caso de ALCA es claro que no aparece.

En este mismo orden de ideas, priorizar cuáles son los problemas de los países miembros permite ajustar agendas, calendarios y posiciones en foros externos. No se trata de pensar qué problemas de uno de los miembros causa más problemas a otro, y en esa medida buscar darles solución, sino de compartir los problemas como una unidad porque un esquema de integración así lo demanda cuando comienza a llegar a su parte profunda.

Las instituciones son importantes pero lo es aún más el modo en cómo se construyen y en cómo trabajan los problemas de la integración: si sirven para solucionarlos o sólo para administrarlos. Cuando pensamos en esta dimensión de dos esquemas tan atractivos como lo son ALCA y Mercosur, tendemos a favorecer al segundo sobre el primero porque consideramos que tiene un aspecto más maduro y más cercano al “ideal” del modelo de integración. Además, se considera que mientras ALCA es un proyecto Mercosur es ya una realidad. No obstante, lo que queremos rescatar como punto final de esta discusión es que el gran reto de los esquemas de integración es plantear opciones que más allá de que se acerquen a un “ideal” o de que ya funcionen, se preocupen por las necesidades de la región y en la medida de lo posible, paulatinamente integren al mayor número de actores.

No queremos decir con esto que se tienen que seguir recetas o que se pueden modificar esquemas maximizadores, pero lo que hoy nos plantea la integración es la necesidad crear propuestas viables para el sur y en especial desde el sur. Lo que necesitamos, independientemente si queremos optar por esquemas de un tipo o de otro, es pensar las insuficiencias de esquemas anteriores de la región en su conjunto y en como colaborar y/o colaborar para alcanzar un fin común último.

Nos parece que la propuesta de la Unión Sudamericana es interesante porque por primera vez se plantea la posibilidad de pensar una agenda en relación a problemas “totalmente concretos” y que Sudamérica necesita resolver como es la cuestión de los energéticos; principalmente en relación a los problemas de los precios internacionales, de los problemas de infraestructura y distribución. Además, el proyecto llama la atención, desde nuestra perspectiva, no porque sea o busque ser la contraparte de ALCA, sino porque está generando propuestas interesantes a problemas reales y porque tiene una agenda calendarizada para ir sumando esfuerzos paulatinamente y considera que el desarrollo de los posibles miembros no es el mismo.

Sin embargo, un factor que nos parece decisivo es la voluntad política para llevarlo a cabo. Es la misma falta de voluntad por parte de las naciones latinoamericanas lo que no permitió que se negociaran aspectos trascendentales para ciertas subregiones en el ALCA, pero es también la falta de esta voluntad lo que ha impedido que los distintos esquemas subregionales se consoliden en un solo proyecto.

Nunca está demás cerrar una investigación sin señalar que más que respuestas, se sucedieron una serie de cuestionamientos más profundos a partir del estudio de las instituciones que proponen ALCA y Mercosur y, la visión intrínseca que éstas tienen sobre la integración. Para ser honestos, nos resulta más significativo dejar preguntas a manera de reflexión, que en un estudio posterior puedan ser resueltas, que terminar con una gran frase. Algunas de estas preguntas que han surgido son: ¿qué es lo que necesita América Latina para unificarse? ¿es necesario que lo haga (es necesario cumplir el sueño bolivariano)? ¿qué es lo que verdaderamente impide que América Latina se integre? ¿qué es lo que necesitarían tener nuestras instituciones (qué reglas y estructuras discutir) para alcanzar este objetivo? Y finalmente ¿podemos estar seguros que en América Latina tenemos la misma visión de lo que significa un proceso de integración? Nos parece que muchas de estas preguntas ya han sido planteadas en diferentes espacios y por varios autores, pero nosotros las proponemos a la luz del contenido de esta investigación; es decir, no en términos jurídicos, ni en términos económicos, sino como un punto de reflexión sobre las relaciones “interlatinoamericanas”, tema que como un todo, sigue siendo evadido y solo parcialmente considerado: ¿no refleja esto los problemas para abordar la integración desde puntos de vista más amplios y que en la realidad muestra que tan lejos estamos de poder unificarnos y generar instituciones que nos garanticen el camino y el proceso para alcanzar un objetivo común?.

Fuentes

- Angelote, Juan Pablo y Silvia Gavelio; “Una aproximación a los conceptos de globalización y regionalismo abierto. Notas para un análisis abierto” en Globalización, integración, Mercosur y desarrollo local.
- Arroyo Picard, Alberto; “El TLCAN en México: promesas y realidades en su décimo año” en El alto costo del libre comercio, Alianza Social Continental- Red Mexicana Frente al Libre Comercio, México, 2003.
- Ayala Espino, José; Instituciones y economía. Una introducción al neo-institucionalismo económico, FCE, México, 1999.
- Balassa, Bela; The Theory of Economic Integration, George Allen and Unwin, Londres, 1962.
- Blanco M., Herminio y Jaime Zabludovsky K., Alcances y límites en la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, INTAL, Buenos Aires, Argentina, 2003.
- Blumer-Thomas, Víctor; “El área de libre comercio de las Américas” en Revista de la CEPAL, Número Extraordinario, Octubre 1998, CEPAL.
- Briceño Ruiz, José; “El modelo TLCAN de integración y las negociaciones del ALCA”, en Problemas del Subdesarrollo, Vol.32, No.126, México, IIEc-UNAM, julio-septiembre, 2001.
- Bush, George; Discursos sobre La Empresa de las Américas, Casa Blanca, Washington, Estados Unidos de Norteamérica, 27 de junio de 1990.
- Castro Rojas, Ignacio; “Regímenes políticos y reforma del Estado. Argentina y Brasil frente a la integración regional” en Globalización, integración, Mercosur y desarrollo local, (A. Fernández y S. Gaveglio, comps.), Ed. Homo Sapiens ediciones, Rosario, Santa Fe, Argentina, 2000.
- Ceceña, Ana Esther; “América Latina en la geopolítica del poder” en Alternativas Sur, Centre Tricontinental Louvain-La-Neuve (Bélgica) y Centro de Investigación por la Paz (España), 2003.
- Conde Martínez, Carlos; La participación regional en los procesos políticos europeos: Estado de cuestión, Universidad de Almería, Estudios Regionales, No 51, 1998.

- Da Motta Veiga, Pedro; Mercosur: en busca de una nueva agenda. Agenda de institucionalización del Mercosur: los desafíos de un proyecto en crisis, INTAL, Buenos Aires, 2003.
- Estay R., Jaime; “El Área de Libre Comercio de las Américas: avances, contenidos y problemas” en Retos e Interrelaciones de la integración regional. XXX
- Fawcett, Louise; “Regionalism in historical perspective”, en Regionalism in World Politics (Louse Fawcett y Andrew Hurrell ed.), Oxford University Press, 1995.
- Gamelo, Vicente; Evolución institucional y jurídica del Mercosur, INTAL (documento de divulgación), Buenos Aires, 1998.
- García Pelufo, Juan Ignacio; Mercosur: en busca de una nueva agenda. La inserción del Mercosur al mundo globalizado, INTAL, Buenos Aires, 2003.
- Gillinson, Sarah; Why Cooperate? A Multi-Disciplinary Study of Collective Action (Working Paper 234), Overseas Development Institute, Gran Bretaña, Febrero, 2004.
- Góchez Sevilla, Roberto; “Reflexiones en torno a los Tratados de Libre Comercio” en Alternativas Sur (No. sobre el ALCA) Vol.II No.1, Centre Tricontinental Louvain-La-Neuve (CETRI) Bélgica/ Centro de Investigaciones por la Paz (CIP) Madrid, 2003.
- Grellet, Gérard y Naïma; “El desarrollo de los mercados y los costos de transición. Una crítica de las políticas económicas liberales” en El pensamiento único: fundamentos y política económica, Elvira Concheiro (Compiladora), IIEc-UNAM/ UAM-Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.
- Guillén Romo, Héctor; “De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina” en Comercio Exterior, México, Bancomex, mayo, 2001.
- Hugon, Philippe; “Los fundamentos teóricos de las políticas liberales en las economías en desarrollo. El papel del mercado y de las instituciones” en El pensamiento único: fundamentos y política económica, Elvira Concheiro (Compiladora).
- Hurrell, Andrew; “Comparación entre Europa y América: ¿qué clase de problemas? ¿qué clase de teorías?” en Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo (Arturo Borja et al. Coordinadores), Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Miguel Ángel Porrúa, 1996.

- Kahler, Miles; “El nuevo regionalismo y sus instituciones” en Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados (Roberto Bouzas, comp.), Ed. Nuevo Hacer GEL, Buenos Aires, 1997.
- Lerman Alperstein, Aida; “La influencia de Estados Unidos en América Latina” en La economía Global: márgenes de maniobra para México y América Latina (Rosa María Piñón Antillón, coord.), FCPyS-UNAM/ Delegación de la Comisión Europea en México, México, 2002.
- Ideas y proyectos de la integración latinoamericana, UAM-Xochimilco, México, 1996.
- Martínez, Osvaldo; “ALCA: el proyecto de anexión de América Latina a EE.UU. en el siglo XXI” en Alternativas Sur (No. sobre el ALCA), Centre Tricontinental Louvain- La-Neuve (Bélgica) y Centro de Investigación por la Paz (España), 2003.
- Oropeza García, Arturo; Mercosur: un nuevo diálogo para la integración, UNAM-Centro Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 2002.
- Ortiz Wadgymer, Arturo; “El neoproteccionismo norteamericano” en Retos e Interrelaciones de la Integración Regional: Europa y América.
- Puyana, Alicia; La integración económica y la globalización ¿nuevas propuestas para el proyecto latinoamericano?, FLACSO-México, México, 2003.
- Ramírez López, Berenice P.; “Tendencias del comercio latinoamericano en los años noventa, ¿configuración de bloques subregionales o ‘fast track a la conformación del ALCA?’” en La globalización de la economía mundial. Principales dimensiones en el umbral del siglo XXI, Jaime Stay (Coordinador), IIEc-UNAM/ Benemérita Universidad de Puebla/ Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (La Habana, Cuba), Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.
- Rocha Valencia, Alberto; “La virtual dinámica geopolítica americana”, Centre Tricontinental Louvain-La-Neuve (Bélgica) y Centro de Investigación por la Paz (España), 2003.
- Roldán Acosta, Eduardo; “El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA): Estructura y Propósitos” en Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América (Joaquín Roy et.al., Coords.), Ed. Plaza y Valdez, Universidad Quintana Roo, México, 2003.
- Rosas González, Cristina; “Globalización y regionalismo: ¿procesos antagónicos o complementarios?” en Relaciones internacionales, México, UNAM/FCPyS, No. 71, Julio/Septiembre, 1996.
- México ante los procesos de integración económica en el mundo, México, UNAM/IIE, 1996

- Smith, Peter H.; “Los Estados Unidos, la integración regional y la reformulación del orden internacional” en ¿Cooperación o rivalidad? Integración regional en las Américas y la Cuenca del Pacífico (Shoji Nishijima y Peter H. Smith, coordinadores), Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., Miguel Ángel Porrúa, México, 1997.
- Sunkel, Osvaldo; “Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida” en Revista de la CEPAL, No. Extraordinario, octubre, 1998.
- Taccone, Juan José y Uziel Nogueira (eds.); Informe Mercosur, período 2001-2001, Año 7, Informe
- Velázquez Flores, Rafael; “Orígenes, objetivos y estructura institucional del TLCAN” en Retos e Interrelaciones de la Integración Regional: Europa y América, Roberto Domínguez Rivera et al. (Coordinador), Universidad de Quintana Roo, México, 2003.
- Vera-Fluixá, Ramiro Xavier; Principios de Integración Regional en América Latina y su análisis comparativo con la Unión Europea, Zentrum für Europäische integrationsforschung (Center for European Integration Studies), Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn, Alemania.
- Zapata, Francisco (COLMEX); El contexto histórico-político de la liberalización comercial y sus implicaciones para el debate acerca del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ponencia presentada en el Coloquio “Impacto del TLCAN en México a los 10 años” auspiciada por el Centro de Investigaciones de América del Norte (CISAN) y el Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc) de la UNAM, 29 y 30 de junio de 2004.
- CEPAL, El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, Chile, 1994.
- “Declaración conjunta de la Cuarta Reunión Ministerial”, Sistema de Información de la Cumbre de las Américas, San José de Costa Rica, marzo de 1995.
- “Declaración conjunta de la Primera Reunión Ministerial”, Sistema de Información de la Cumbre de las Américas, Denver, Colorado, junio de 1995.
- “Declaración conjunta de la Segunda Reunión Ministerial”, Sistema de Información de la Cumbre de las Américas, Cartagena, Colombia, marzo de 1995.
- “Declaración conjunta de la Tercera Reunión Ministerial”, Sistema de Información de la Cumbre de las Américas, Belo Horizonte, Brasil, mayo de 1997.

“Declaración de principios”, Primera Cumbre de las Américas, diciembre de 1994, Miami, Florida, Estados Unidos de Norteamérica, Sistema de Información de la Cumbre de las Américas.

“El proceso de las Cumbres”, Sistema de información de la Cumbre de las Américas (documento electrónico), http://www.ftaa-alca.org/summits_s.asp

Informe Mercosur, No 9, INTAL, Buenos Aires, 2003.

Informe Mercosur No 8, INTAL, Buenos Aires, 2002.