

El desarrollo sustentable en las negociaciones del Mercosur

MARTÍN BUXEDAS

Al revisar la experiencia del Mercosur, se observa que las negociaciones en el ámbito de la subcomisión especializada en temas ambientales han avanzado apreciablemente en una amplia gama de cuestiones. Sin embargo, no se ha aprovechado aún el potencial que plantea la integración regional, tanto para la gestión de la política ambiental como para enfrentar las negociaciones internacionales. El artículo señala la importancia de que los países del Mercosur dispongan de su propia capacidad de generación de conocimientos y de una estrategia de desarrollo sustentable, así como de instituciones regionales y de una sociedad civil participativa.

En los últimos años el tema del medio ambiente forma parte de las más variadas agendas de negociaciones multilaterales, regionales o bilaterales. Es muy probable que tales negociaciones sean cada vez más importantes, no solo debido a la creciente preocupación por la sustentabilidad ambiental del modelo de desarrollo en curso, sino por fundamentos más prácticos, como la posibilidad de alterar las condiciones de competencia entre empresas y países y la de participar en el dinámico mercado de bienes y servicios vinculados al medio ambiente. En ese marco, los países del Mercosur, y en general los de la región, no pueden optar por un modelo de desarrollo que implique el deterioro del medio ambiente para considerar luego otra alternativa, como lo han venido haciendo los países del Primer Mundo y los de reciente industrialización del Sudeste asiático. El tema ambiental es, en consecuencia, un ámbito de negociación al que están inevitablemente convocados los gobiernos y los agentes sociales.

El artículo aborda ese tema, primero, desde una perspectiva general, a partir de la siguiente cuestión: ¿qué está en juego en las negociaciones interna-

MARTIN BUXEDAS: ingeniero agrónomo con especialización en Desarrollo Económico; investigador del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo-Ciedur, Montevideo.

Nota: El autor agradece los comentarios de Carlos Pérez Arrarte, director del Departamento de Medio Ambiente del Ciedur, a una versión previa de este trabajo; y la gentil atención de las documentalistas de la Comisec, Isabel Miranda y María Elena Bosch.

Palabras clave: integración, desarrollo sustentable, medio ambiente, Mercosur.

cionales?, para referirse luego a los avances realizados en el marco del Mercosur.

El desarrollo sustentable en las negociaciones

La sustentabilidad como eje del debate. De tanto en tanto se cambian los ejes del debate sobre el desarrollo; en los últimos años se ha agregado la consideración del componente ambiental, aspecto anteriormente disociado del desarrollo económico y social. ¿Será una nueva onda de duración limitada? Más adelante se señalan algunos argumentos para justificar una respuesta negativa a esa interrogante¹. Puede anotarse que esa movilización del debate hacia el desarrollo sustentable tiene consecuencias favorables: contribuye a retomar el tema desde una perspectiva de largo plazo, luego de un lapso en que estuvo dominado por el corto plazo, y permite abarcar las múltiples facetas de la sociedad, además de la comercial o la económica. La sustentabilidad del desarrollo ha acumulado numerosas definiciones, dentro de las que seleccionamos la de Pearse y otros (1992): la capacidad del sistema social para progresar a lo largo del tiempo hacia los objetivos del desarrollo y a la sustentabilidad del entorno natural, construido y cultural. El cuestionamiento a la sustentabilidad del modelo de desarrollo, en particular en América Latina, proviene de diversas fuentes, tanto con énfasis en el aspecto ambiental (Gligo, referido al Mercosur) como económico y social.

En cuanto al modelo de desarrollo tradicional, la vicepresidenta del BID, Nancy Birdsall (Birdsall et al.), señala:

aparentemente las elites gobernantes en América Latina que apoyaron los modelos prevalentes en las décadas previas se vieron menos impulsadas a percibir un vínculo entre su futuro bienestar y el de los pobres.

Pero también se ha puesto en duda la sustentabilidad del modelo de desarrollo de la presente década, basado en una mayor confianza en el funcionamiento del mercado, si el mismo no contribuye a distribuir las oportunidades entre la población. En este sentido el especialista en empleo Víctor Tockman ha señalado que

el camino sugerido actualmente es difícil de llevar a la práctica en América Latina y –en última instancia– es incongruente con un proceso de modernización para todos. El énfasis en la acumulación del sector privado y en la tasa de ganancia limita los juegos distributivos hacia los grupos de menores ingresos y resulta en un modelo excluyente y por lo tanto inestable... Es necesario concebir un modelo de funcionamiento alternativo para América Latina, que esté orientado a asegurar una mayor equidad en los resultados y ... a asegurar un mínimo de subsistencia para todos, movilidad social ascendente e igualdad de oportunidades.

1. *Los límites del crecimiento*, un famoso informe publicado en la década de los 70, al final de la onda larga de crecimiento de la economía mundial, llevó al primer plano del debate las consecuencias del crecimiento sobre el medio ambiente físico. Por contraste, no acertó respecto a los límites de los recursos naturales no renovables y de la producción agrícola, aspecto en el que los autores subvaluaron el impacto de los cambios tecnológicos.

El interés por la sustentabilidad del modelo de desarrollo en curso comprende a los organismos internacionales y en particular al Banco Mundial. Además del interés en la cuestión social, la preocupación de los organismos que promueven las políticas macroeconómicas de nuevo estilo por los temas sociales puede interpretarse, alternativamente, como una operación de *marketing* de la doctrina económica o como una respuesta preventiva ante la posibilidad de que los conflictos de corto plazo derivados de la postergación dificulten la continuidad de la política macroeconómica que impulsan. En este sentido, la desigualdad, a veces exasperada por la aplicación de la política en curso, en contraste con las expectativas de una parte significativa de la población, podría cuestionar la continuidad del proceso democrático y de la estrategia de desarrollo.

¿Se justifican las políticas? El impacto del modelo de desarrollo y de la política que integra el patrón de ideas predominante en la región, puede discutirse desde la perspectiva de la sustentabilidad social. En cambio existe el consenso de que la sustentabilidad ambiental no puede ser exclusivamente el resultado del funcionamiento de los mercados; más aún, la adopción de normas y el uso de instrumentos económicos con objetivos ambientales están en plena expansión. La pregunta es, entonces, ¿cuál es el papel de las políticas? Los fundamentos para la intervención del Estado pueden encontrarse tanto en formulaciones conceptuales como en la observación de la experiencia de los países. Un primer argumento para esa intervención es la existencia de bienes comunales, que deben regularse para evitar su depredación, como la pesca. En general se admite que el pleno funcionamiento de los mercados conduciría a la sobrepesca, a la destrucción del recurso, como consecuencia de que las empresas maximizarían sus beneficios en el corto plazo sin tomar en cuenta la sustentabilidad en el largo plazo. Los principales instrumentos de los gobiernos son la limitación del esfuerzo pesquero y el establecimiento de un nivel objetivo de captura máxima por población.

Además de las variadas situaciones en que se requiere intervención porque la oferta del recurso es limitada y no tiene propietario privado, se ha señalado que los mercados no toman en cuenta las externalidades ambientales negativas ni la demanda de las futuras generaciones, justificándose así la adopción de normas y políticas ambientales. Parte de los instrumentos que componen esas políticas son los económicos: impuestos por residuos, contaminación ambiental o uso de recursos naturales, reducción o exoneración de impuestos o reembolsos impositivos, subsidios directos, asistencia crediticia subsidiada, etiquetado ecológico, eliminación de subsidios que tienen efectos ambientales negativos como los otorgados al uso de energéticos y fertilizantes, etc. (Thomas/Belt). Los instrumentos económicos persiguen que los precios incorporen los costos derivados de los efectos ambientales, con lo que se espera una reducción en la demanda de ciertos recursos y una menor utilización de procesos que afectan el medio ambiente. De esa manera se controlarían las transferencias de las futuras generaciones hacia la actual y del acervo natural hacia quienes lo utilizan o consumen.

Debido a la diversidad de situaciones y a la necesidad de combinar políticas y programas, se ha destacado la importancia de la formulación de una estrategia global para alcanzar objetivos en relación con el medio ambiente.

El medio ambiente en las negociaciones internacionales. Los acuerdos vinculados al medio ambiente pueden tener efectos positivos cuando inducen a todas las partes a adoptar las normas más amigables de las implementadas entre ellas, pero también encierran peligros, ya que pueden ser utilizados en función de la política comercial. Las negociaciones se han concentrado en un aspecto: el del impacto de las medidas ambientales sobre el comercio. Tal impacto refiere al empleo del «dúmping ecológico» como instrumento de competitividad y al uso de esas medidas como barrera no arancelaria al comercio. Los países desarrollados han demostrado interés en ambos aspectos, procurando que su posición no se debilite por los costos que deben asumirse para el cumplimiento de normas ambientales más exigentes y en algunos casos como freno a la entrada de los productos. Ese interés se ha puesto de manifiesto en las negociaciones multilaterales y en las que dieron lugar al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Por su parte, los países con regulaciones ambientales de menor exigencia ven con recelo las negociaciones porque pueden constituir un factor de discriminación desfavorable en el comercio. Ese problema se ha presentado en los tratados para la armonización de políticas ambientales en el Mercosur (según se verá más adelante) y en los que dieron lugar al Acuerdo Marco entre esa región y la Unión Europea en diciembre de 1995. En esta oportunidad, los negociadores del Mercosur consideraron un éxito el que no se especificaran principios ambientales que pudieran afectar la competitividad de sus productos.

La sensibilidad de los países ante el posible uso de las normas ambientales como medio para robustecer la capacidad competitiva o como barrera proteccionista frente a las importaciones, ha incidido en el ritmo de las negociaciones y en los resultados de las mismas. Tal es el caso del acuerdo alcanzado en la Ronda Uruguay del GATT, que sólo permitió introducir el tema en la agenda y establecer una forma de comenzar las negociaciones. Mientras tanto los avances fueron mayores en otros aspectos conexos al medio ambiente, como el Acuerdo Sanitario y Fitosanitario que establece el principio de que las medidas aceptables deben tener fundamento científico y un nivel de riesgo que las justifique (GATT).

El medio ambiente como negocio. El medio ambiente también puede observarse como un ámbito de negocios sujeto a medidas de promoción de los gobiernos. En ese sentido, es interesante observar el debate parlamentario de una ley de promoción en Estados Unidos. Durante el mismo, el presidente del subcomité de política económica, comercio y medio ambiente², argumentan-

2. Statement of Rep. Sam Gejdenson, Chairman, subcommittee on economic policy,

do a favor del proyecto de ley de promoción de las exportaciones ambientales, expresó su preocupación por la pérdida de participación de EEUU en el mercado del sector ambiental, el que estimó pasaría de 270.000 millones de dólares de ventas anuales a entre 400.000 y 600.000 mil millones de dólares a fines de la década de los 90. La exposición del portavoz concluyó señalando que dicha ley ayudaría a las empresas a aumentar su participación en el mercado y a crear empleos orientados a la exportación.

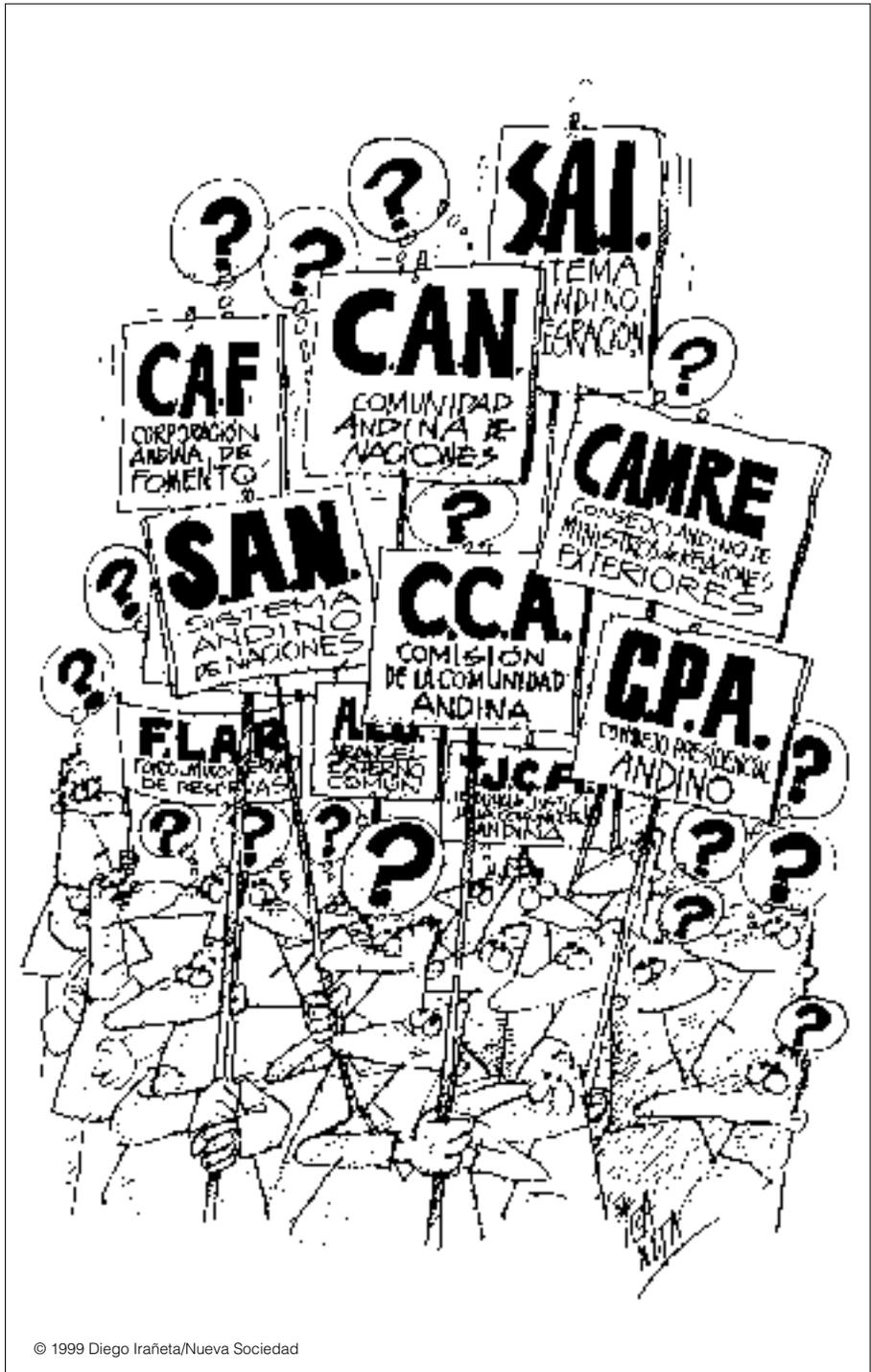
El ejemplo señalado pone de manifiesto una política que interfiere con el mercado, cuyo propósito es fortalecer la posición competitiva de las empresas del país en el dinámico sector de bienes, servicios y tecnología vinculados al medio ambiente. Es interesante resaltar que uno de los instrumentos de esa política es la promoción en países que puedan constituir grandes mercados, para que adopten normas ambientales conformes con los intereses de las empresas de EEUU. Este debate parlamentario conduce a dos reflexiones generales. En algunos aspectos, el neoliberalismo es exclusivamente un producto de exportación del Primer Mundo, tal como lo señalara hace décadas Raúl Prebisch, quizás el más notorio economista de América Latina. También contribuye a fundamentar la importancia de desarrollar los conocimientos sobre los problemas ambientales, así como la construcción de una perspectiva propia acerca de las soluciones a los mismos, tanto en cada país como en el conjunto del Mercosur.

Observado como un negocio, el tema ambiental viene siendo centro de interés en el Mercosur por parte de empresarios y centros de investigación. En este sentido, son señalados los esfuerzos realizados en Argentina y otros países por valorizar algunos de sus productos agropecuarios en nichos de mercados convenientes (por ejemplo, carne vacuna), con base en especificaciones ambientales.

El ámbito de las políticas nacionales y regionales. El Mercosur puede considerarse como un proyecto estratégico de múltiples dimensiones, cuyos alcances dependen en gran parte de lo que construyan las sociedades que lo integran, y que puede contribuir al desarrollo de las potencialidades de los países miembros así como constituir una plataforma –quizás sin alternativa– para articularse con el resto del mundo. Uno de los aspectos a considerar se relaciona con los efectos ambientales que pueden acelerar el proceso de integración regional y, al mismo tiempo, las nuevas oportunidades para abordar esos problemas. La integración regional, y el desarrollo del comercio en general, pueden a su vez tener efectos ambientales derivados de la mayor presión sobre los ecosistemas, al estimular la explotación de los recursos naturales, aumentar las necesidades de consumo energético y la generación de desechos³. De manera simultánea, las diferentes regulaciones ambientales

trade and environment mark-up of the environmental export promotion act of 1994. February 8, 1994.

3. Una reseña sobre el impacto ambiental del Mercosur y la agenda de investigación puede consultarse en Gligo.



nacionales pueden dificultar la detección de sustancias peligrosas y de desechos así como la protección de los consumidores, e inducir a desigualdades en las opciones competitivas que tengan los países. En consecuencia, se admite que los procesos de negociación regional y multilateral requieren considerar los medios para alcanzar un equilibrio entre la liberalización comercial y la protección ambiental (Cousillas). Si bien hasta ahora las negociaciones en el Mercosur han culminado principalmente cuando tocan aspectos comerciales, ellas ofrecen diversas oportunidades (Buxedas): la posibilidad de una gestión global ambiental regional; la nivelación hacia arriba (respecto del país más avanzado), de las normas que regulan la materia ambiental; encarar globalmente las actividades de investigación relacionadas con la sustentabilidad; y enfrentar en conjunto las negociaciones con otros países en temas ambientales.

Las negociaciones ambientales en el Mercosur

Durante la década de los 90, los países del Mercosur han adoptado nuevas normas y jerarquizado institucionalmente el tema ambiental. Sin embargo, las negociaciones más importantes se han centrado en la constitución de una zona de libre comercio y en el establecimiento de aranceles comunes respecto al intercambio con otros países. Mientras tanto, muchas de las negociaciones en otros ámbitos, como las de la armonización de las medidas sobre el medio ambiente, fueron planteadas en plazos mayores que se refieren a continuación⁴.

En el Tratado de Asunción de 1991, el tema del medio ambiente sólo mereció una mención en la introducción. Dos años más tarde, en la Cumbre Presidencial de Las Leñas (Argentina), se creó la Reunión Especializada en el Medio Ambiente (REMA). En 1995 las autoridades ambientales de los cuatro países establecieron que la armonización de las regulaciones en esa materia era la principal meta a alcanzar y se fijaba el año 1996 para cumplirla. Se transforma la REMA en el Subgrupo de Trabajo sobre Medio Ambiente (SGT 6).

La REMA tuvo consecuencias limitadas, sin embargo estableció un enfoque global trascendente: el tema ambiental no debería ser abordado sólo por un órgano especializado, sino integrar la agenda de varios, entre ellos los que tratan los temas de la agricultura, la industria y el transporte. La REMA se concentró principalmente en lo ambiental vinculado con el comercio.

A partir de los acuerdos alcanzados en Ouro Preto (Brasil) se conformó el Subgrupo de Trabajo sobre Medio Ambiente, que se reunió siete veces hasta agosto de 1997. El Subgrupo persigue la formulación y propuesta de estra-

4. «Temas como comercio de servicios, inversiones, medio ambiente, asuntos laborales, entre otros, que hacen parte de la agenda (del Mercosur) han recibido hasta el momento reducida prioridad por parte de los gobiernos nacionales», Intal 1997.

teguas y directrices que garanticen la protección y la integridad del medio ambiente de los Estados partes, aseguren las condiciones ecuánimes de competitividad y armonicen la legislación ambiental. El mismo resolvió tomar como punto de partida los principios sobre desarrollo sustentable de la Cnumad/92.

La agenda sobre el tema ambiental comprende siete metas: 1) analizar las restricciones no arancelarias que tengan relación con el tema del medio ambiente y elaborar una propuesta para su armonización o eliminación; 2) promover estudios para evaluar e incluir el costo ambiental en el costo total de modo que permita al mismo tiempo la protección ambiental y no influya sobre la competitividad; 3) promover la adopción y aplicación de normas ambientales presentadas anteriormente sobre necesidades, requisitos y costos sectoriales (energía, agricultura, industria); 4) realizar el seguimiento al proceso de elaboración de las normas ISO 14.000 y al análisis de sus posibles impactos sobre la competitividad de la región; 5) elaborar un documento jurídico para mejorar los niveles de calidad ambiental mediante la aplicación de instrumentos legales comunes a los países; 6) diseñar y poner en marcha un sistema de información ambiental; 7) definir y formalizar un sistema sello verde Mercosur.

Dicha agenda se amplía permanentemente con aspectos de diversa importancia, incluyendo algunos muy puntuales con implicaciones en el comercio de productos específicos y otros más generales como el seguimiento y control del área ambiental en la «región de las tres fronteras». En 1998, el Consejo del Mercado Común resolvió incluir el tema «Emergencias Ambientales» en el programa del Subgrupo. Uno de los temas prioritarios para el SGT 6 ha sido la elaboración de un documento jurídico denominado Protocolo Adicional al Tratado de Asunción, que comprende propuestas sobre política ambiental, enfoque de política ambiental, principios ambientales, objetivos, instrumentos, compromisos, patrones de calidad, evaluación, monitoreo, costo ambiental, sistema de información, comercio y medio ambiente, certificación de sello ambiental, conservación, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, áreas protegidas, fauna y flora, bosques, suelo, aire, agua, diversidad biológica, protección de la salud, emergencias ambientales.

La legislación de Brasil estaría por encima de las exigencias de la propuesta realizada en el Subgrupo de Trabajo y de la vigente en los demás países, lo que habría conducido a que la delegación argentina cuestionara la propuesta brasileña, argumentándose que podría ser un medio discriminatorio para las exportaciones de países con estándares más bajos. Por otra parte, la internalización de las medidas contenidas en el protocolo tendrían más fuerza que las disposiciones nacionales y provinciales argentinas (*Gazeta Mercantil*, varios números).

La elevación del instrumento jurídico al Consejo del Mercado Común, prevista para 1996, se postergó para el año siguiente. La reunión del SGT 6, de

junio de 1997, decidió aprobar el envío del proyecto recomendando al Consejo del Mercado Común la aceptación del mismo bajo el nombre de Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente. La propuesta fue rechazada en esa reunión y permanecía sujeta a nuevas revisiones, hasta abril de 1999⁵.

Mercosur

Situación del Subgrupo sobre Medio Ambiente

Medidas no arancelarias. Se analizaron diversas medidas referidas a posiciones arancelarias, estableciendo que la mayor parte de ellas eran ambientalmente justificadas.

Certificación ambiental. Se realizó un taller y revelaron datos para un proyecto piloto.

Normas internacionales ISO 14.000. Continuaron promoviendo una mayor participación en las negociaciones sobre esas normas.

Sello Verde Mercosur. Se analizó conceptualmente el proceso como parte de un sistema de certificación ambiental para el Mercosur.

Sistema de información. Si bien se planteó la necesidad del mismo, Argentina y Brasil consideran que la implementación del sistema de información ambiental corresponde a cada país.

Instrumento jurídico. Se aprobó y elevó al CMC en junio y en agosto se promueve su aprobación final.

Temas sectoriales. Se intenta coordinar actividades con otros subgrupos de trabajo; se concretó un intercambio con Energía, así como con las reuniones especializadas. Se incorporó el tema del Codex alimentario.

Otros temas. Se intercambian antecedentes sobre las negociaciones Mercosur-UE y la agenda ambiental internacional.

Fuente: *Elaborado con base en informes de situación y actas del SGT 6 hasta agosto de 1997.*

En un balance general, puede señalarse que los avances del Mercosur en materia ambiental se limitan a actividades preliminares, y aún no se ha llegado a decisiones y acciones concretas. Hay diversas explicaciones para esa situación, tales como la concentración del interés en los aspectos comerciales (incluyendo al medio ambiente como «restricción no arancelaria» al comercio), la diversidad de problemas ambientales de la región, las dificultades para armonizar puntos de vista en un contexto en el que no se dispone de autoridades comunes y el poco conocimiento que se tiene de algunos temas. En perspectiva, además de las decisiones que se adopten en el Mercosur en lo ambiental, se requerirá que los países de la región dispongan de la capacidad institucional para internalizarlas, donde puede ser fundamental el papel de las organizaciones sociales nacionales y locales. Las políticas y estándares no aseguran de por sí resultados. En este aspecto, cabe resaltar las nuevas oportunidades de participación de las organizaciones sociales en las negociaciones. El Mercosur fue y sigue siendo, ante todo, el producto de un

5. A comienzos de 1997, Intal evaluaba así la situación de las negociaciones en el SGT 6: «a pesar (o como consecuencia) de las ambiciosas metas que el subgrupo se impuso, el avance ha sido lento y los logros concretos escasos».

impulso de los gobiernos. Sin embargo se van abriendo oportunidades crecientes para el resto de la sociedad, tales como el Foro Social (González), y el espacio de relacionamiento con las organizaciones privadas creado por las subcomisiones de trabajo, entre ellas la de medio ambiente, aun cuando su incidencia sea limitada.

Comentarios finales

El nuevo empuje hacia las negociaciones internacionales y regionales sobre medio ambiente proviene de varios orígenes. Por una parte, los procesos de globalización y de regionalización, y detrás de ellos el modelo tecnológico, empresarial y de consumo, tienen un potencial importante de incidencia sobre el desarrollo sostenible, considerado éste tanto en el aspecto ambiental como social. Paralelamente, existen intereses nacionales y de agentes sociales que impulsan a los gobiernos a apoyar o aceptar la participación en las negociaciones sobre el tema ambiental, en las que se ponen en evidencia la asimetría en la capacidad persuasiva y en los conocimientos sobre estos temas de las grandes potencias.

Debido a las regulaciones nacionales o acuerdos internacionales o regionales, ya no es posible optar por una estrategia de crecimiento para luego controlar los efectos ambientales al estilo de los países desarrollados y de algunos del Sudeste asiático. Por contraste, los países del Mercosur tienen que encarar simultáneamente el crecimiento, la competitividad y cierta observancia de las normas ambientales. Durante la década de los 90, cada miembro del grupo ha hecho avances en materia ambiental, tanto en el plano institucional como normativo, aunque probablemente varios de ellos no fueron implementados en su totalidad.

Las negociaciones plantean nuevos desafíos al Mercosur. En primer término, según se ha argumentado, *es relevante que los países aumenten su capacidad de generación de conocimientos y puedan adoptar un enfoque propio sobre el desarrollo nacional y regional sustentable*. En segundo lugar, *se destaca el papel fundamental de las instituciones regionales y nacionales* en la conformación de por lo menos una parte de la agenda de investigación, de capacitación y de negociación. Las dificultades para conformar esa agenda provienen de varias fuentes. Por un lado, las medidas unilaterales o la fuerte influencia de gobiernos de algunos países de mayor desarrollo en el ámbito multilateral o regional. Por el otro, también se corre el riesgo de que no se tomen en cuenta los impactos ambientales desde una perspectiva de largo plazo, que incluya a la propia sociedad, si la estrategia de desarrollo de los países del Mercosur, tal como lo prescribe la convención dominante en el momento, asigna un papel central al mercado y a las políticas de estabilización de la economía de corto plazo. En tercer término, *corresponde destacar el papel de la sociedad civil*, de las diversas organizaciones sociales o núcleos informales en el control ambiental y en el proceso de gestión de la política ambiental. Las ONGs, como parte de esa sociedad civil, y me refiero a aquellas en cuyas

raíces hay un auténtico interés por la sociedad, tienen un potencial considerable para cumplir con esas funciones, y además tienen planteados grandes desafíos, tales como continuar aprendiendo a relacionarse con otros agentes en el país e internacionalmente, una de las condiciones para tener un impacto efectivo; desarrollar su propia apreciación de los problemas y soluciones del desarrollo sustentable, tomando en cuenta que las agencias financiadoras tienen su propia estrategia; combinar su capacidad de acción con el mejor conocimiento científico disponible, sin importar de dónde provenga.

Desde una perspectiva más general, quizás la tarea más ambiciosa sea la construcción de una ideología alternativa, como lo señaló recientemente el presidente de Brasil, Fernando H. Cardoso, construcción apoyada no solo en el Estado y el sistema político, sino en toda la sociedad. Concebida así, esa construcción remite a la participación y a la equidad como expresión tanto de los resultados del desarrollo como de una de las condiciones para el progreso en democracia.

Bibliografía

- Birdsall, N., D. Ross, y R. Sabot: «La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina», traducción fotocopiada de «Inequity as a Constraint on Growth in Latin America» en Turnham, Toy y Larraín (eds.): *Social Tension, Job Creation and Economic Policy in Latin America*, OSD Development Centre e IBD, Washington, 1995.
- Buxedas, M.: *Mercosur, comercio, agricultura y medio ambiente*, Ciedur, Montevideo, 1996.
- Cardoso, F.H.: «As razões do Presidente» en *Veja* 10/9/1997, pp. 22-33.
- Cepal: *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*. Cepal, Santiago, 1995.
- Comisec: *Flash Mercosur-Mercosul*, varios números.
- Cousillas, M.J.: «Mercosur y medio ambiente» en *Enfoques Mercosur*, Comisec, Montevideo, 1997.
- Gazeta Mercantil*, varios números de 1997.
- GATT: *Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales*, Los textos jurídicos, Ginebra, 1994.
- Gligo, N.: «Impacto ambiental del Mercosur en la agricultura» en L.G. Reza y Rubén G. Echeverría (eds.): *Agricultura, medio ambiente y pobreza en América Latina*, Ifpri-BID, Washington, 1998, pp. 169-190.
- González, Y.: «La cara oculta del Mercosur: la sociedad civil construyendo su espacio» en A. Espino (ed.): *Mercosur: los desafíos de la integración*, Red de Organizaciones Sociales del Mercosur, Montevideo, 1998, pp. 115-135.
- Grupo Y'Guazú: *Bases para la armonización de exigencias ambientales en el Mercosur*, Estudio 4, FARN, Buenos Aires, 1995.
- Intal: *Informe Mercosur*, 7-12/1996 y 1-6/1997.
- Mercosur: Actas, informes y documentos de las reuniones de la REMA y del Subgrupo sobre Medio Ambiente.
- Mercosur: Resoluciones y disposiciones de los órganos del Mercosur.
- Thomas, V. y T. Belt.: «Crecimiento y medio ambiente» en *Finanzas y Desarrollo*, 6/1997, pp. 20-22.
- Tockman, V.: «Pobreza y homogeneidad social: tareas para los noventa» en J.L. Reyna (comp.): *América Latina a fines de siglo*, FCE, 1995, pp. 217-241.

Treinta años de integración andina

GABRIEL SÁNCHEZ AVENDAÑO

Este artículo intenta recorrer de manera crítica algunos de los ejes prioritarios de la futura evolución de la Comunidad Andina. Para empezar analiza rápidamente el proceso de integración económica resaltando algunas de las dificultades que hasta ahora han aparecido. Luego retoma la reforma institucional en la que se destacan algunos aspectos, identifica la búsqueda de una política exterior común como un proyecto excesivamente ambicioso, y señala que el problema social se debe en parte a que hasta el momento el esfuerzo ha estado mal dirigido.

En mayo de 1999 la Comunidad Andina (CAN) celebra en Cartagena de Indias su trigésimo aniversario de existencia. Es una ocasión ideal para resaltar los avances logrados hasta ahora, pero sobre todo para analizar la actual estrategia de la Comunidad a fin de insertarse en un mundo globalizado con cara al siglo XXI. Empezaremos con un rápido recuento del proceso de integración económica, y luego nos dedicaremos a analizar los tres aspectos que actualmente se consideran prioritarios para la futura evolución de la CAN: la reforma de las instituciones, la proyección hacia el exterior y el aspecto social.

La integración económica

El proceso de integración andino se ha enfocado casi exclusivamente hasta ahora en el aspecto económico. Por lo tanto se esperaría que en este ámbito los resultados concuerden con las expectativas. Pero el proceso se ha destacado por su retraso respecto de los plazos previstos y su lenta evolución. En menos de 10 años el Mercosur ha obtenido mejores resultados que la Comunidad Andina en 30.

GABRIEL SÁNCHEZ AVENDAÑO: abogado, maestría en Diplomacia y Organismos Internacionales, director de la Especialización en Integración en el Sistema Internacional, Universidad Javeriana, Bogotá; asesor en integración y derecho internacional de entidades públicas y privadas.

Palabras clave: Comunidad Andina de Naciones, integración, Pacto Andino.

Sin embargo existen factores que justifican esta situación. En primer lugar la dinámica de un proceso de integración depende en gran medida de sus miembros, es decir los países que lo conforman. En ese sentido no se puede comparar la situación económica de Brasil o Argentina, con la de los países andinos¹. Por otro lado dicho proceso tuvo que enfrentar la crisis de la deuda externa y la década perdida de América Latina, mientras que el Mercosur sólo ha actuado en una coyuntura de fomento al libre comercio y la integración, como es la de la década de los 90. No obstante existe una realidad innegable y es la de la consolidación de un mercado ampliado. La armonización de políticas y las normas comunitarias han permitido obtener importantes avances en muchos aspectos. Está por ejemplo el caso de la propiedad intelectual, en el que existe una muy importante normativa. Pero este ejemplo también ilustra otra realidad: gran parte de la normativa andina está concentrada en la propiedad intelectual, lo que supone carencias en otros sectores. Y ni siquiera estamos planteando el problema que genera el creer que las normas son la solución a todo problema. Otro aspecto interesante es el del crecimiento de las exportaciones intra-andinas. Entre 1991 y 1997 pasaron de 1.200 a 5.800 millones de dólares, lo que corresponde a un crecimiento anual de 28%, con un 80% de productos manufacturados². Es una cifra muy alentadora pero que también esconde otra realidad. Los productos manufacturados andinos son competitivos en la región latinoamericana, pero sólo penetran en los mercados norteamericano, japonés o europeo las exportaciones de materias primas. En alguna medida ello significa que la CAN se ha convertido en un fuerte que protege las manufacturas locales, desincentivando la necesidad de adaptar nuestra estrategia de promoción de las exportaciones hacia un mundo globalizado.

La zona de libre comercio ha sido un elemento promotor de las relaciones comerciales intra-andinas, mas desafortunadamente su éxito se ha visto opacado por la posición peruana, que durante cinco años se estableció al margen de la zona, sin contar con todo el esfuerzo que demandó volver a vincular plenamente a dicho país. En el ámbito de la armonización de políticas macroeconómicas existe una serie de inconvenientes que no permiten avanzar. En particular, el hecho de que al interior de los países no hay una verdadera concertación entre las diferentes instancias nacionales. Los ministerios de Comercio y las cancillerías deberían trabajar bajo un esquema de coordinación mucho más eficaz, y sobre todo se debería ampliar el tema de la integración a nivel nacional incorporando a los ministerios de Hacienda y los bancos centrales, que hasta el momento han estado prácticamente excluidos. En cuanto al Arancel Externo Común (AEC), la CAN sigue siendo una unión aduanera imperfecta. Ningún país respeta a cabalidad las condiciones, pero existe un alto cumplimiento por parte de Colombia y Venezuela, y en alguna medida Ecuador. Una vez más se destaca el caso de Perú en cuanto a posiciones particulares se refiere.

1. A pesar del *boom* petrolero venezolano.

2. Fuente: Ministerio de Comercio Exterior Colombia.

En la actualidad todo parece indicar que se está trabajando sobre la búsqueda de convergencias para establecer un mercado común. La pregunta es cómo lograr una libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, cuando aún existen obstáculos en temas como la zona de libre comercio, la unión aduanera y las armonizaciones macroeconómicas. Antes de dar un paso es necesario tener certeza sobre el suelo que se está pisando.

El marco institucional de la Comunidad Andina

La columna vertebral del proceso de integración andino es el Acuerdo de Cartagena (26 de mayo de 1969) que crea el Pacto Andino. Sin embargo con el paso de los años esta norma máxima tuvo que adaptarse a la evolución del proceso de integración. Las primeras modificaciones vinieron a raíz de los cambios en cuanto a países miembros se refiere. Venezuela adhirió al Pacto Andino gracias al Instrumento Adicional de Lima (13/12/1973). Ese mismo año se produjo un golpe de Estado en Chile y a través del Protocolo Adicional de Lima (5/10/1976) este país se retiró.

Al principio el proceso funcionó relativamente bien, pero luego vino entre mediados de los años 70 y mediados de los 80, una serie de protocolos destinados a resolver los repetidos incumplimientos de los plazos previstos. Es por ello que los protocolos adicionales de Lima (30/10/1976), de Arequipa (21/4/1978) y de Quito (12/5/1987) amplían los plazos previstos para el programa de liberación, para el AEC y para la programación industrial. Sin embargo, el de Quito más que un protocolo adicional es considerado un protocolo modificador: se pone a tono con la última serie de protocolos que intentan modificar la estructura institucional del Pacto Andino. El Protocolo Modificador de Quito actualiza el ordenamiento jurídico del Pacto Andino con el fin de adaptar el proceso a los problemas de los años 80, incorporando al Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, al Parlamento Andino, y a los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos. Por último el Protocolo Modificador de Trujillo (10/3/1996) crea la CAN y el Sistema Andino de Integración (SAI), implantando tal vez la reforma más ambiciosa desde el origen del grupo andino, dándole de paso un importante impulso.

Vale la pena recordar que el proceso fue víctima entre 1975 y 1987 de la falta de voluntad política de los países miembros, factor que se refleja en los repetidos incumplimientos de los plazos y que en parte se debe a la crisis de la deuda externa y a los problemas de la balanza de pagos en América Latina. Al llegar los años 90 el proceso conoce un notable repunte político, pero esta vez el aparente entusiasmo se debe más a la coyuntura de los acontecimientos internacionales que a una real iniciativa propia.

El protocolo de Trujillo y la nueva institucionalidad de la CAN. A finales de los años 80, la caída del muro de Berlín y el fracaso de las políticas de los organismos internacionales económicos como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, favorecen la aplicación de nuevas tendencias dán-

dole una especial fuerza al libre comercio y a la integración. Después de algunos tropiezos³ el Pacto Andino pone en marcha a partir de 1995 una de las reformas más importantes desde su creación. Es así como en agosto de 1997 entra en vigor la transformación más ambiciosa del proceso de integración andino. La CAN reemplaza al Pacto Andino, y se crea la Secretaría General, que asume entre otras las funciones administrativas de la ya inexistente Junta del Acuerdo de Cartagena. Asimismo se personifica al proceso a través de la figura de su secretario general y se le da una personería jurídica internacional a la CAN. También se institucionaliza todo este tejido de instancias a través del SAI. Actualmente la CAN está compuesta por los siguientes órganos (con poder de decisión política) e instituciones (con carácter asesor):

Organos. El Consejo Presidencial Andino (CPA) es el máximo órgano andino. Emite directrices de orientación general. Está compuesto por los cinco presidentes andinos, quienes se turnan anualmente para presidir el Consejo. Se reúnen una vez al año.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (Camre): es el órgano de la dirección política que se encarga del cumplimiento de los objetivos. También formula y ejecuta la política exterior andina y suscribe acuerdos con terceros. Está compuesto por los ministros de Relaciones Exteriores de los países andinos y el presidente del Consejo es el ministro de la misma nacionalidad del presidente del CPA. El Consejo también ejerce la secretaría *pro-tempore* del CPA. Se reúne dos veces al año. Emite por consenso declaraciones o decisiones. Las primeras no tienen un carácter vinculante, mientras que las segundas son normas jurídicas según el Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. También existen reuniones ampliadas del Camre en donde participan además de los ministros de Relaciones Exteriores, los representantes de la Comisión.

La Comisión de la Comunidad Andina (CCA): es el órgano normativo y comparte las decisiones con el Camre. Está compuesta por un representante plenipotenciario de cada país miembro. El presidente también es de la misma nacionalidad que el presidente del CPA. La CCA representa a la Comunidad y aprueba o enmienda las propuestas de los países o la Secretaría General. Coordina la posición conjunta de los países andinos en los foros internacionales. También adopta medidas para lograr los objetivos del Acuerdo de Cartagena y las directrices del CPA. Es el órgano que formula la política de comercio e inversiones. Se reúne tres veces al año y las decisiones se toman en principio por mayoría absoluta y en casos excepcionales por mayoría calificada o ausencia de voto negativo.

La Secretaría General (SG): es desde agosto de 1997 el órgano ejecutivo permanente de la CAN. Es dirigida por un secretario general elegido en reunión

3. La asociación de Bolivia con el Mercosur y la poco clara posición del Perú ante el grupo andino, entre otros.

ampliada del Camre por consenso. Administra el proceso de integración, representa la secretaría de la SAI y resuelve los asuntos que se le ponen a consideración. Vela por el cumplimiento de los compromisos y es el vínculo entre los países miembros y con los órganos del SAI. El Parlamento Andino (PA): es el órgano deliberante. Está compuesto por representantes de los congresos de los países miembros según sus propias reglamentaciones nacionales y la del PA. Emite sugerencias de normativa para armonizar las legislaciones, relaciona a los parlamentos nacionales y se compone de cinco titulares y diez suplentes por cada país. El PA sufre una reforma con el Protocolo adicional aprobado por el Camre en 1997 en Sucre. De este modo, a partir de ahora el Parlamento estará compuesto por representantes elegidos directa y universalmente por los ciudadanos de cada país andino. El primero en hacerlo fue Venezuela en diciembre de 1998.

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA): es el órgano judicial. Existe desde mayo de 1983. Tiene como principal objetivo consagrar la unificación y la autonomía del ordenamiento jurídico andino con respecto a los países miembros. Para ello dispone de una serie de mecanismos entre los que se destacan: el control de la legalidad de las normas a través de la acción en nulidad, el control prejudicial de la aplicación de las normas y la resolución de controversias de incumplimiento que puedan surgir entre los países miembros. Con el impulso de los años 90, el Tribunal se reforma con la firma del Protocolo Modificadorio de Cochabamba (18/5/1996). De este modo se le atribuyen nuevas competencias como el arbitraje de controversias entre los órganos de la CAN y los particulares, la resolución de los recursos de omisión o inactividad por parte del Camre, de la Comisión o de la Secretaría General que presenten los países, y la resolución de conflictos laborales dentro y ante los órganos e instituciones del SAI. Asimismo se consagran principios como la aplicabilidad directa de las decisiones de la Comisión en el ordenamiento jurídico de los países miembros sin tener que pasar por un extenso proceso de ratificación, que adquieren validez con la simple publicación de éstas en la Gaceta Oficial de la Comunidad Andina, o como prioridad de las normas andinas sobre las normas nacionales. También se favorece la armonización de las legislaciones nacionales y la unificación de la interpretación de las normas andinas gracias a las decisiones del Tribunal.

Instituciones. Los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos: están compuestos por delegados del más alto nivel, elegidos por sus respectivas organizaciones representativas. Emiten opiniones ante el Camre, la CA, la Secretaría General, y son convocados para participar en grupos de trabajo sobre los temas de su interés.

La Corporación Andina de Fomento (CAF): es la institución financiera que apoya a los países accionistas en proyectos específicos, y presta servicios financieros. Está compuesta por los cinco países andinos, Brasil, Chile, México, Trinidad y Tobago, Panamá, Jamaica y 22 bancos privados de la región andina. Posee un capital de 2.500 millones de dólares.

El Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR): reemplaza al antiguo Fondo Andino de Reservas, y apoya a los países miembros en el reequilibrio de sus balanzas de pago a través de créditos, garantizando préstamos de terceros, o armonizando las políticas cambiarias, monetarias y financieras. También ayuda a mejorar las condiciones para la inversión de las reservas internacionales de estos países. Tiene un capital de 1.000 millones de dólares.

Convenios: son organismos internacionales cuyo objetivo es promocionar la integración en un aspecto puntual, concretando la participación de los ministerios nacionales relacionados con el tema. Trabajan en la armonización de normas y la coordinación de políticas de su sector respectivo. Se destacan el convenio Simón Rodríguez en el campo socio-laboral a nivel andino, el convenio Hipólito Unanue en el sector de la salud, y el convenio Andrés Bello para la cultura.

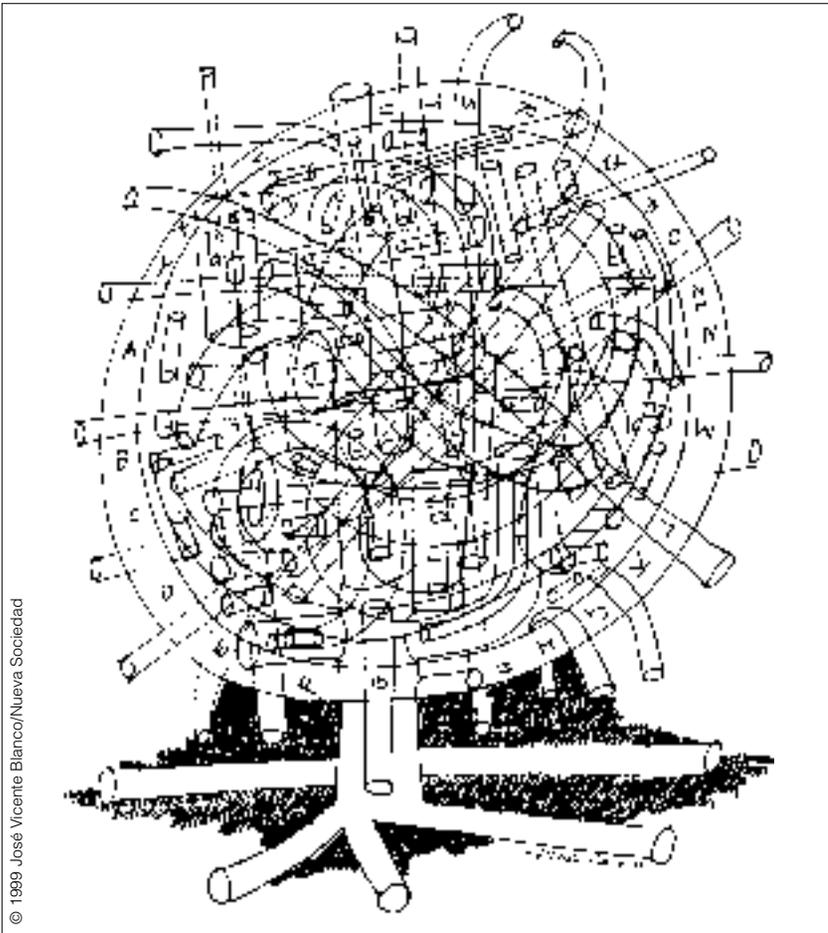
La Universidad Andina Simón Bolívar: es la institución encargada de promocionar y facilitar la integración a nivel de la educación superior.

De la institucionalidad. En realidad, el Protocolo de Trujillo no realiza cambios fundamentales, sino que institucionaliza oficialmente a través del SAI, las instancias andinas ya existentes. La transformación del Pacto Andino en Comunidad Andina de Naciones también oficializa la personería jurídica internacional del proceso andino de integración, que en la práctica ya era de alguna manera reconocida. Tal vez el único cambio que a mediano plazo comenzaría a mostrar resultados sería el de la figura de la Secretaría. Ya no solo posee un papel administrativo (como la Junta del Acuerdo de Cartagena) sino que además empieza a tener un rol cada vez más importante a nivel político. Desde un punto de vista simbólico, la creación de la figura del secretario general es muy importante pues en alguna medida personifica a la CAN. Cabe esperar que a largo plazo la Secretaría se convierta en un verdadero órgano supranacional que defienda los intereses de la Comunidad ante los Estados miembros.

El órgano máximo, el Consejo Presidencial, no es responsable ante ningún otro organismo. No hay control y por lo tanto todo sigue dependiendo de la voluntad política de los poderes ejecutivos de los Estados miembros. Asimismo, en los principales órganos las presidencias se concentran en una misma nacionalidad. Bajo circunstancias particulares podría haber peligro de monopolización del poder andino por parte de un país. Hay que reconocer que la decisión por mayoría en la Comisión evita la obstaculización de una minoría en el proceso, pero el Consejo de Ministros sí tiene ese problema ya que decide por consenso. De todas formas no hay que ser tan exigente, pues en un proceso tan adelantado como el de la Unión Europea existe el mismo problema. En cuanto a la reforma del Parlamento, si bien ésta nace de una buena intención democrática, no tiene sentido mientras los ciudadanos no participen de manera conciente en las elecciones. Las consultas pasaron desapercibidas en Venezuela. Es más, la reforma en sí no es efectiva ya que

suponiendo que las elecciones se hagan debidamente, los parlamentarios elegidos no tendrían una real incidencia en la toma de decisiones de la CAN. Es de esperar que la democratización del Parlamento le permita obtener mayores atribuciones a largo plazo. La existencia del Tribunal mejora la integración andina, más aún, es un órgano envidiable para otros procesos de integración. Sin embargo de qué sirve un buen tribunal si el mecanismo está viciado desde la base. Las normas andinas son el resultado de una tecnocracia y están elaboradas ante la total ausencia del ciudadano. El Tribunal tiene las manos atadas: es un buen órgano pero su herramienta de trabajo está alterada. Por otro lado, con la actual reforma no queda claro tampoco qué tan disponible está el Tribunal para los particulares de los países miembros.

A pesar de todo existe una pregunta que inevitablemente debe hacerse: qué utilidad tiene tanta institucionalidad. Los detractores de las instituciones dirán que lo único que se logra con tantas instancias es burocratizar el pro-



ceso y obstaculizar los avances de la integración. Que es preferible trabajar en términos informales que propongan un esquema ágil y flexible para adaptarse a la evolución de las necesidades. En parte tienen razón. Pero por otro lado las instituciones sí son indispensables para fortalecer el proceso. De lo contrario sin verdaderas instituciones intergubernamentales o supranacionales los procesos de integración quedarían a merced de la voluntad de sus Estados y de la capacidad de negociación de éstos para imponer sus intereses sobre los de los demás. Se requieren para la estabilidad del proceso instancias que no dependan de los Estados sino que estén por encima de ellos, y eso se logra creando órganos dedicados sólo al proceso de integración. El problema está en que en tiempos de prosperidad no se ve su necesidad ya que como todo marcha bien es fácil ponerse de acuerdo, pero cuando llegan los tiempos de crisis cada cual tiende a salvar sus intereses y es entonces cuando aparecen más marcadamente las diferencias. Es en esos momentos en que si no existen instancias para la integración que faciliten el entendimiento, las desigualdades pueden poner en riesgo el mismísimo proceso de integración. Basta con referirse al Mercosur. El proceso de integración del Cono Sur se caracteriza por su poca institucionalidad y se ha venido manejando básicamente por dos gobiernos: el brasileño y el argentino. Mientras las cosas marchaban bien no había problemas. Es más, todo el mundo le reconoce al Mercosur el dinamismo del proceso y la velocidad con que se han alcanzado las metas. Pero las primeras señales de alerta se dieron con las últimas elecciones en Brasil. El presidente Menem anunció que la llegada al poder del PT en el vecino país podría poner en tela de juicio al Mercosur. Pero a pesar de que ganó el presidente Cardoso, la crisis que ha afectado a Brasil, ha obligado a ese país a tomar ciertas medidas que no son bien recibidas por los argentinos, lo que perjudica la cohesión del grupo. Por último, es sorprendente la similitud que existe entre las instancias andinas y las europeas. El proyecto de reforma se impulsa en un momento en que la UE también lo hace, principalmente en una coyuntura en la que el viejo continente busca nuevas instancias de interlocución. Podría pensarse que la reforma institucional andina tiene en la UE uno de sus mayores promotores. En realidad la consolidación institucional interna obedece a una muy anhelada proyección externa, más que todo para el necesario y estratégico acercamiento con el Mercosur, la mejor interlocución con su guía y hermano mayor, la UE, y la necesidad de cumplir con las exigencias de la agenda internacional.

La proyección externa de la Comunidad Andina

En definitiva la proyección externa de la CAN no se puede desvincular del fortalecimiento institucional interno. Más aún, en cierta medida están íntimamente ligadas. No es posible esperar una proyección hacia el exterior si no se ha consolidado una unificación interna. Pero la gran pregunta sería entonces saber si la reforma institucional unifica la situación interna, lo que al parecer no es el caso. En realidad, pretender solucionar de manera institucional problemas estructurales no tiene sentido. Las dificultades de cada país andino van más allá de lo institucional para armonizar posiciones en

ese ámbito, y peor aún ni siquiera han asegurado algunos aspectos a nivel nacional. Por consiguiente si no se tiene resuelto el problema interno, querer establecer una política exterior común es excesivamente ambicioso. Cómo se puede estar pensando en ello, si no somos capaces de respetar el AEC. Para referirnos una vez más al caso europeo, en 1992 el tratado de Maastricht creó la PESC, Política Exterior y de Seguridad Común, y si bien el proceso de integración económica ha tenido importantes avances, en materia de política exterior los logros han sido mínimos. La PESC sigue siendo un instrumento de cooperación y no de integración. El caso más claro del fracaso europeo es el conflicto en los Balcanes. No han logrado ponerse de acuerdo sobre un problema situado en el corazón de Europa y ese papel lo ha tenido que asumir la OTAN.

En ese sentido, vale la pena preguntarse por qué existe tanta urgencia para consolidar una política exterior común en la región andina. Curiosamente si hacemos un recuento cronológico de las relaciones externas de la CAN, aparece una relación privilegiada con la UE. Una vez más cabría preguntarse quién es el más interesado en la búsqueda de una política exterior común andina, sobre todo si se tiene en cuenta que la UE persigue penetrar en Suramérica, ya que un proceso como el ALCA podría debilitar su presencia en esta región. Inclusive cuando Perú se reincorporó a la CAN, surgió el rumor en algunas altas instancias de que esto se debía a una negativa de la UE de aceptar tener relaciones bilaterales con dicho país⁴, sino más bien de manera multilateral, en el ámbito de la CAN. Tal vez sea importante destacar que no es lo mismo hablar de política exterior común que de política comercial exterior común. La segunda es un componente de la primera, es un tema más puntual y que tiene mayores posibilidades de realizarse teniendo en cuenta que en ese ámbito la armonización ha avanzado un poco. Sería tal vez más realista enfocarlo por ese lado. Sin embargo, pese a que querer establecer una política exterior común andina parece prematuro, vale la pena comentar los avances en materia de relaciones externas, y lo proyectado por la CAN en ese aspecto.

Las relaciones externas de la Comunidad Andina. Las relaciones externas en la CAN se han venido manejando en función de los intereses de los países andinos. Por ejemplo las relaciones con Asia se deben principalmente a intereses peruanos, y en una segunda medida los de un proyecto conjunto de Colombia, Ecuador y Panamá.

En el continente americano países como Colombia y Venezuela miran más hacia la región del Caribe, y hasta hace poco incluso tenían esperanzas de integrar el Tlcan⁵, pero los efectos sobre México y la eterna espera de Chile por el «Fast Track» del Congreso norteamericano han diluido estas posibilidades. Por su parte Bolivia, con mejores relaciones comerciales hacia el Cono

4. Tal como sí lo hace por ejemplo con Chile o México.

5. El Grupo de los tres se constituyó como una antesala a esa posibilidad.

Sur, busca acercarse al Mercosur⁶ mientras que Perú intenta imitar a Chile actuando como rueda suelta. Por fortuna existen factores externos que han obligado a los países andinos a unificar posiciones y actualmente parece haber consenso para considerar al Mercosur como una prioridad. Esto se debe en parte a los efectos de la globalización y al proyecto del ALCA en donde se busca contrarrestar la importancia del Tlcan sobre el Tlcas⁷. Menos clara aún está la búsqueda de una identidad latina de la integración a través de la CLAN⁸ frente al proyecto anglosajón del ALCA.

En cuanto al viejo continente, las relaciones con la Comunidad Económica Europea (CEE) existen casi desde la creación del Pacto Andino, ya que estamos frente a dos de los procesos de integración más antiguos. En una primera etapa, las relaciones se enfocaron en la ayuda de la CEE a fomentar el desarrollo y a fortalecer los valores democráticos en nuestra región. A partir de 1995 con la realización del Consejo Europeo de Madrid, se establece una nueva agenda en donde se institucionalizan las relaciones, incentivando con ello un refuerzo en el caso andino. En el aspecto comercial, la UE reconoce las asimetrías e implementa un SGP general⁹, y otro SGP andino para cooperar en la lucha contra el narcotráfico. Con respecto a Estados Unidos, es interesante ver cómo se nos reconocen ciertos beneficios en materia de comercio e inversión, pero el gobierno norteamericano intenta evadir el proyecto andino ya que apoyarlo abiertamente fortalecería la posición de nuestra región, y por ende debilitaría la norteamericana; EEUU prefiere seguir manejando las relaciones de manera bilateral. A nuestra propuesta andina de «la unión hace la fuerza», responde con «divide y reinarás».

El proyecto de política exterior común andina. Como primera medida se establece un plan de acción 1999-2000, en donde se enumeran de forma esquemática las agendas y los objetivos de las relaciones externas con los diferentes países, regiones u organismos internacionales en los ámbitos político, económico y socio-cultural. En segundo lugar se fijan unos lineamientos generales en esos tres ámbitos con el fin de dar algunas directivas a las acciones de la CAN. En lo político, se buscará incentivar la unión regional, profundizar las relaciones extrarregionales, fortalecer los valores democráticos y los derechos humanos, promover la mejor utilización de los instrumentos multilaterales, y mejorar los instrumentos de cooperación para mantener un desarrollo sostenible, una posición conjunta ante el narcotráfico, la lucha contra el terrorismo y el tráfico de armas. Pero tal vez el punto más innovador es el que establece un esquema de seguridad adoptando medidas que mantengan la confianza en las zonas de frontera, las concepciones regionales de seguridad democrática y el fomento de una cultura de paz. En el aspecto económico se buscarán las convergencias hacia la construcción de un

6. Hoy en día ya es un asociado.

7. Tratado de Libre Comercio de América del Sur.

8. Comunidad Latino Americana de Naciones.

9. Sistema Generalizado de Preferencias.

mercado común andino. Se seguirá estimulando el libre comercio y continuarán en agenda temas como propiedad intelectual, comercio, inversiones extranjeras, servicios, financiación internacional o cooperación internacional. Se destaca la promoción por mantener acceso preferencial a otras regiones para los productos andinos. Es una posición que va en contra de la globalización, en la que los productos no deben seguir buscando ventajas en el subdesarrollo sino que tienen que hallar cómo convertirse en competitivos a nivel mundial sin beneficiar ningún tipo de asimetría comercial. Pero el aspecto más interesante es el de los lineamientos socio-culturales. Por primera vez se habla de buscar una entidad andina. En este sentido, se propone un mayor desarrollo social, una protección del patrimonio cultural a través de medidas de cooperación como por ejemplo evitar el contrabando del patrimonio arqueológico andino.

El aspecto social

Otro de los aspectos que es considerado de vital importancia es el social, pero en realidad no se tiene muy claro lo que se entiende por ello. En algunos foros parece concebirse como todo lo relacionado con el aspecto empresarial y/o laboral, dejando excluidos al resto de los temas. En cierta medida es comprensible, ya que durante mucho tiempo los sectores sociales que más vinculados estuvieron al proceso de integración fueron el empresarial y el laboral, pero esta visión debe cambiar y hoy en día es urgente incluir un concepto de lo social más extenso. Tal como se ha manejado, la integración económica mal que bien ha funcionado, pero ya se empiezan a sentir sus limitaciones y si no se le introduce una fuerte dosis de factores políticos y sociales podría verse muy pronto estancada. A pesar de que en el aspecto social aún falta mucho por recorrer, vale la pena destacar lo que hasta ahora se ha logrado tanto desde lo institucional, como desde la iniciativa privada.

Los incentivos institucionales. La creación del Parlamento Andino es uno de los primeros intentos de vincular al ciudadano en el proceso de integración, y como ya se dijo, durante mucho tiempo sus integrantes eran personas designadas por los congresos nacionales dejando al ciudadano excluido del proceso. El ciudadano elegía a sus representantes a nivel nacional y no a nivel supranacional. Afortunadamente la reforma del Parlamento permite ahora elegir parlamentarios de manera directa. Pero a pesar de todo, los ciudadanos aún no están preparados para dicho proceso ni realmente concientes del objetivo de esas elecciones. Y aunque así fuera, en la actualidad los márgenes de maniobra del Parlamento son tan estrechos que la intervención del ciudadano queda reducida a nada. También están los consejos consultivos laboral y empresarial. Una vez más es una buena iniciativa, pero presenta dos inconvenientes. Estos dos consejos, como su nombre lo indica, son consultivos y por lo tanto no tienen una real incidencia en las esferas de poder de la CAN. Por otro lado sólo participan los dos sectores que precisamente han estrechado más vínculos con el proceso. En ese sentido se podría decir que los demás sectores sociales quedan aún más excluidos.

Asimismo existe un ejercicio interesante que se puso en marcha en 1998. Por primera vez se celebró un foro de empresarios y ciudades andinas. Este evento permitió crear un punto de encuentro para dialogar, en donde los empresarios andinos y los representantes de ciudades andinas podían intercambiar ideas y promover proyectos. Si bien se realizará periódicamente, en el primer encuentro estuvieron presentes los grandes empresarios y las cinco ciudades más importantes de cada país andino. De nuevo el evento se concentró en aquellos que han estado más involucrados. Incluso, no solo se dejaron de lado otros sectores sino que de los mismos sectores empresarial y de ciudades hubo muy pocos representantes de las pequeñas y medianas empresas y de las ciudades intermedias o de las zonas regionales, rurales o de fronteras, que son las franjas más afectadas. Por último, se han realizado dos cumbres sociales que han suscrito una serie de declaraciones que en la práctica no han logrado la incidencia esperada. La responsabilidad es compartida. Por un lado las instancias oficiales no han sido realmente receptivas, pero por el otro las propuestas no son del todo concretas.

Las iniciativas individuales. De lo anterior queda claro que el esfuerzo institucional está mal dirigido. En cierta medida es comprensible dado que el aparato institucional sólo tiene un diálogo establecido con aquellos que se sienten comprometidos con el proceso. Pero precisamente esto tiene que cambiar. No se puede seguir dejando excluidos a sectores bajo el pretexto de que no están relacionados. La CAN debe hacer un esfuerzo por llegar a aquellos que están más alejados, si bien en una primera etapa no se les puede pedir que participen de forma plena (justamente por lo que no están familiarizados), se debería más bien promover programas de información, capacitación y divulgación con la esperanza de que a largo plazo estos actores se adapten y empiecen a intervenir activamente en el tema. Mientras tanto las sociedades civiles de Perú, Venezuela o Colombia han venido elaborando proyectos dirigidos a fomentar su contribución en los procesos de integración. En el caso de Perú se constituyó la asociación Unión Andina que busca «una activa participación ciudadana y un amplio respaldo popular». La asociación está compuesta por personalidades del sector cultural, político, académico y económico del Perú. En el caso colombiano se escogió dialogar con el ministerio de Comercio Exterior, que es la institución que centraliza el manejo de los procesos de integración. Esto tiene sus ventajas y desventajas. El aspecto favorable es que la incidencia en la toma de poder puede ser mayor pues diga lo que se diga, todo proceso de integración avanza dependiendo de la voluntad política de los países. El inconveniente es que al actuar así, se está sujeto al gobierno de turno, y cada vez que se celebran elecciones se tiene que volver a hacer el esfuerzo. Si bien en un principio la base del grupo fue muy extensa¹⁰, hoy en día se ha reducido y sus intenciones son las de actuar como la «caja de resonancia» de la sociedad civil colombiana.

10. Participaron representantes de los sectores empresarial, cultural, laboral, académico, de las regiones, de las fronteras, de las comunidades indígenas, de las comunidades negras, del medio ambiente, educación, etc...

Conclusión

En términos generales la integración andina presenta, 30 años después, un mercado ampliado con un indiscutible crecimiento de las relaciones comerciales intra-andinas. Sin embargo estas relaciones son en un 80% de productos manufacturados, los mismos que tienen dificultades para penetrar en mercados de mayor competitividad. Habría que evitar que el mercado ampliado se convierta en una especie de «acampadero», ya que nuestros productos necesitan adaptarse a los tiempos de la globalización. En cuanto a las innovaciones, la institucionalidad, si bien aumenta el peso burocrático, asegura una cierta estabilidad en tiempos de crisis, la política exterior común se presenta como un mecanismo prematuro, y el esfuerzo social ha sido mal dirigido. La integración andina tiene defectos. No se trata de negar un proceso que hoy en día ya es irreversible, sino más bien de mejorar los parámetros en la medida de lo posible. Si se quiere consolidar el proceso, es necesario crear mecanismos que estimulen reales intereses internos en el proceso de integración. Aquí juega un papel fundamental todo lo que esté dirigido hacia la concientización, el fomento, la educación y la divulgación de la integración hacia el eje de la sociedad: el individuo. No se puede seguir pensando en una integración exclusivamente económica ya que poco a poco surgen limitaciones que hacen cada vez más evidente la necesidad de afianzar aspectos como el político, y sobre todo, el social.

Bibliografía

- Boletín informativo andino, «Sistema Andino de Integración», Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 9/1997.
- Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores: «Plan de acción 1999-2000 y lineamientos para una Política Exterior Común», Cartagena, 5/1999.
- Parlamento Andino: «Cumbre social andina», Bogotá, 1995.
- Ramírez, Martha Lucía, *30 años de integración andina*, Ministerio de Comercio Exterior, Bogotá, 1999.
- Sánchez Avendaño, Gabriel: «Los desafíos de la integración europea a finales del siglo xx» en *Papel Político*, 11/1997, Bogotá.
- Sánchez Avendaño, Gabriel: «Las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina» en *Revista Colombia Internacional* (Uniandes), 7/1998, Bogotá.
- Sánchez Avendaño, Gabriel: «El marco legal e institucional de la integración en la Comunidad Andina» en *Revista Javeriana*, 5/1999, Bogotá.
- Sánchez Avendaño, Gabriel: «Entrevista al embajador Sebastián Alegrett: La búsqueda de las convergencias para construir el mercado común andino», Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 1999.
- Secretaría General de la Comunidad Andina: «Acuerdo de Cartagena: texto oficial codificado», Lima, 8/1997.
- Secretaría General de la Comunidad Andina: «28 años de integración andina: un recuento histórico», Lima, 11/1997.
- Secretaría General de la Comunidad Andina: «Documentos de las reuniones del Consejo Presidencial 1989-1997», Lima, 3/1998.
- Secretaría General de la Comunidad Andina: «Constituyen Asociación Civil», Lima, 14/5/1999.
- Vieira Posada, Edgar: «Negociaciones conjuntas de la Comunidad Andina con terceros» en *Revista Javeriana*, 5/1999, Bogotá.

Un bloque exitoso en crisis

El Mercosur y un socio demasiado grande

JORGE SCHVARZER

El Mercosur tuvo un origen fortuito, aunque su presencia marca un cambio de la tendencia histórica en la región. La espina dorsal del bloque la forman Argentina y Brasil, a su vez, este país ocupa el centro neurálgico por su tamaño. El dinamismo del Mercosur es un factor esencial en el potencial ritmo de avance futuro de estas economías. Su presencia contribuye a consolidar una nueva forma de desarrollo y un cierto grado de autonomía regional. Pero la marcha del proceso no ha evitado que los intereses nacionales sigan siendo más poderosos que los generados por la integración.

El Mercosur comenzó a surgir, con escasas pompas, en 1986, tras la firma del protocolo de integración entre la Argentina y el Brasil. A ese primer acuerdo se sumaron, luego, convenios bilaterales de cada uno de estos países con Uruguay y Paraguay, que ampliaban su alcance geográfico. Cuatro años más tarde, después de los respectivos cambios de gobierno en Argentina y Brasil, los acuerdos fueron renegociados, hasta que el 26 de marzo de 1991 se labró el acta de nacimiento definitiva del bloque regional en el Tratado de Asunción. Los cuatro países se dispusieron a establecer un «mercado común con libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre sus miembros» y, al mismo tiempo, a «facilitar (su) inserción competitiva en la economía mundial».

Los resultados superaron todas las expectativas. En una década, el Mercosur se ha convertido en el mecanismo de integración más exitoso de América Latina y ya se lo puede definir como el cuarto bloque comercial del mundo. Con una superficie de 12 millones de kilómetros cuadrados, más de 200 millones de habitantes y un producto bruto conjunto que se acerca al billón de dólares, la región ofrece un rápido proceso de interrelaciones productivas

JORGE SCHVARZER: director del Ceed (Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo) de la Universidad de Buenos Aires; profesor de Estructura Económica Argentina en la Facultad de Ciencias Económicas de esa misma universidad. Ex-director del Cisea.

Palabras clave: relaciones económicas, integración, Argentina, Brasil, Mercosur.



que acelera su crecimiento¹. El Mercosur ya suscribió acuerdos de cooperación con Chile y Bolivia, que van a ampliar su alcance en el futuro. Su dinamismo y perspectivas le permiten presentarse como un ente autónomo en el escenario mundial, pese a que su organización institucional es, en el mejor de los casos, débil e incipiente: no cuenta con órganos ejecutivos, al estilo de los forjados en Bruselas desde las primeras etapas de la constitución de la Unidad Europea; el bloque se limita, todavía, a resolver los temas relevantes mediante reuniones de comisiones representativas que culminan, en muchos casos, en reuniones de presidentes.

La espina dorsal del bloque la forman Argentina y Brasil, que representan más del 95% de cualquiera de las variables que definen al Mercosur (población, producto, actividad industrial, exportaciones, etc.). A su vez, Brasil ocupa el centro neurálgico del bloque por su tamaño. Para tener una idea de las magnitudes relativas, se podría decir que su población es casi cinco veces mayor que la argentina, y su producto bruto es tres veces superior. Asimismo, la producción industrial brasileña es cuatro veces mayor. Esta asimetría (que se hace enorme en relación con los otros dos miembros del bloque) genera relaciones complejas, pero no por eso negativas. El tradicional impulso productivo del Brasil, y la capacidad potencial de su mercado interno, representan factores poderosos que tienden a incentivar el proceso de inversión, y el ritmo de actividad, en los restantes miembros del bloque. Inversamente, el impacto de una crisis en Brasil repercute con intensidad en sus socios, y, más aún, proyecta sus efectos negativos sobre buena parte del continente.

La interrelación de efectos positivos y negativos se mantiene y agudiza en esta época de crisis brasileña, pese a la decisión de los socios de seguir adelante, en medio de los conflictos lógicos en estas coyunturas. Comprenderlos exige recordar el origen del Mercosur y los procesos que llevaron a la situación actual.

Las causas que dieron origen al bloque

El Mercosur fue creado por una serie de factores fortuitos, aunque su presencia marca un cambio de la tendencia histórica en la región. Hasta mediados de la década del 80, los cuatro países se habían mantenido aislados entre sí; las conexiones físicas eran escasas y el intercambio comercial se mantenía en un mínimo. Los discursos oficiales en torno a una supuesta, o deseada, hermandad regional se repetían, pero en los hechos cada país estaba volcado hacia los centros mundiales, a los que veían como rectores y se les vendía materias primas a cambio de créditos y productos fabriles. Ese proceso había comenzado a mediados del siglo pasado, pero no se modificó durante

1. Las magnitudes del producto dependen de los tipos de cambio entre las monedas locales y el dólar, de modo que se modifican con las fluctuaciones de este último. La cifra mencionada se refiere a valores de los tipos de cambio cercanos a la paridad de poder adquisitivo (PPP) de cada moneda y deben tomarse como estimaciones confiables, aunque se encuentran magnitudes diferentes en diversas fuentes.

la larga etapa de desarrollo industrial local (la industrialización sustitutiva de importaciones, o ISI); esta última reforzó ese aislamiento en la medida en que cada país buscó integrar en su seno su estructura fabril, sin aceptar la más mínima posibilidad efectiva de integración regional².

Las relaciones comerciales ni siquiera llegaban a incorporar ciertos productos donde alguna de esas naciones contaba con ventajas comparativas naturales en relación con las otras. Es cierto que Brasil exportaba café y bananas a la Argentina, pero no es menos curioso que importaba poco, o nada, de trigo argentino, del que existía una oferta considerable, y a bajo precio, pero que no se podía colocar en los mercados brasileños debido a una compleja combinación de circunstancias. La tradicional escasez de divisas en ambos países era una; la restricción externa llevaba al Brasil a pedir financiación para esas compras, y a la Argentina a negarla. En consecuencia, ese mercado era captado por la oferta de Estados Unidos, por ejemplo, cuyos organismos de crédito estaban dispuestos a apoyar por esa vía a sus productores. Por otra parte, los costos de flete presentaban una desventaja relativa, pese a la menor distancia, debido a los problemas estructurales de los puertos de ambas naciones y a la escasez de tráfico marítimo. La suma de ineficiencias impedía aumentar las cargas y ganar las economías de escala necesarias para rebajar los costos.

Estos fenómenos provocaban que el intercambio de productos, que debía ocurrir casi naturalmente entre las naciones de la región, quedara limitado debido a circunstancias que, en definitiva, estaban basadas en la decisión de cada una de dar prioridad a las relaciones comerciales y financieras con las naciones más desarrolladas. Las intenciones de los gobiernos de forjar el desarrollo industrial en el seno del país respectivo (muy marcado en la Argentina y Brasil) generaban el mismo efecto contradictorio en lo referido a las posibilidades de integración fabril.

A mediados de la década del 80, varios aspectos decisivos contribuyeron al cambio de estas actitudes oficiales. Si bien resulta difícil, todavía, evaluar la importancia relativa de cada uno de ellos, en conjunto provocó una nueva visión de las posibilidades de un bloque unido. Una causa del cambio de rumbo derivó de modo indirecto de la evolución de la deuda externa. La intensidad de la crisis de los 80, y su impacto económico social, señaló los problemas de depender del crédito de los centros y la necesidad objetiva de modificar esas relaciones. Pronto se supuso que la integración podría ayudar a renegociar las deudas a partir de una relación de fuerzas distinta, creada por la unión de los acreedores. Es cierto que esa perspectiva hasta ahora ha sido una posibilidad latente más que un instrumento real, pero no por eso dejó de tener su presencia en las actitudes oficiales de la década pasada³.

2. El fracaso patente de las iniciativas de integración regional lanzadas a partir de la década del 60, como la Alalc o la Aladi, analizado en infinidad de textos, no hace más que confirmar la distancia existente entre los discursos y la acción en la escena latinoamericana.

3. La posibilidad de coordinar medidas en el tratamiento de la deuda tuvo presencia política

Otra faceta del impacto de la crisis fue que sacó a la luz las dificultades de forjar una sólida economía industrial dentro de un reducido ámbito nacional.

La ISI estaba llegando a sus límites y exigiendo una nueva estrategia política. A ello se sumaron las dificultades externas, y los cambios en la tecnología y la lógica productiva en los centros, para generar una polémica respecto al rumbo que se debería adoptar. Poco a poco, una serie de analistas comenzó a comprender que ni siquiera la economía brasileña se acercaba a la mínima dimensión requerida por la escala de la producción, y la demanda, en numerosas actividades modernas. En cambio, el Mercosur crearía una base más sólida para acercarse a una potencial situación de despegue productivo. Este bloque ofrecía, desde su inicio, un «umbral» cuyas dimensiones no se podrían alcanzar del mismo modo en un proceso de desarrollo normal en el corto plazo; por eso, su formación aceleró la posibilidad del éxito. La positiva reacción de numerosos agentes empresarios a esa perspectiva señaló el acierto de la decisión de crear el bloque en un momento oportuno. En rigor, bastó que se firmaran los primeros acuerdos para que una cantidad de empresas comenzara a penetrar en el mercado del país vecino, ya sea exportando o a través de inversiones directas. Lo mismo hicieron numerosas multinacionales. Esas respuestas contribuyeron a crear una estructura más compleja, amplia y competitiva que la existente previamente en cada mercado.

Si bien estas demandas económicas latentes no alcanzan a explicar el proceso y, quizás ni siquiera han sido las determinantes de la decisión final, aunque condicionaron los resultados desde las sombras, las condiciones políticas, en cambio, sí resultaron decisivas. En los 80, los cuatro países vivían la transición a una nueva democracia luego de largos periodos de dictaduras militares. Esa historia trágica impulsó a los líderes políticos (en especial, en Argentina y Brasil) a buscar en esos acuerdos un «reaseguro» contra una potencial recaída en los recurrentes y clásicos golpes de Estado. Para lograrlo, los convenios de integración buscarían eliminar posibles núcleos de conflicto que habían alimentado la carrera armamentista del pasado. La paz y la integración económica facilitaban la reducción del poder militar a ambos lados de la frontera. No es casual que uno de los primeros acuerdos firmados entre Argentina y Brasil, a mediados de los 80, haya sido el referido a la cooperación nuclear. La decisión de generar confianza mutua, y de disminuir recelos heredados de una historia de diferencias, fue la base del reforzamiento de los sistemas de gobierno civil en el Cono Sur⁴.

luego del lanzamiento de los planes de estabilización conocidos como Austral y Cruzado en ambos países, y fue motivo de conversaciones entre los ministros Sourrouille y Bresser Pereira en 1987. Luego, la renuncia de éste y la difícil situación de la coyuntura económica argentina, frenaron esa alternativa. Hay un análisis de este tema en VVAA: *El desafío del Mercosur para la industria argentina*, Cisea, Buenos Aires, 11/1992.

4. No debe extrañar que, con el mismo objetivo, el primer gobierno democrático argentino, a partir de 1983, buscara terminar los conflictos históricos de fronteras con Chile, que habían reforzado las demandas militares a ambos lados de la Cordillera y llevaron a ambas naciones al borde de la guerra finalizando 1978. Esos temas fueron dificultosamente resueltos a

En esa misma lógica, ya en 1991 el Tratado de Asunción definió textualmente que la democracia era una condición básica para pertenecer al Mercosur, y que debía ser defendida por todos sus miembros. Esa cláusula no estaba ociosa. Se aplicó por primera vez en la crisis política paraguaya de abril de 1996, cuando la amenaza de los socios mayores de excluir del Mercosur a Asunción, si no se respetaban las reglas de la democracia, contribuyó a resolver el conflicto que ya había cristalizado en una rebelión militar⁵. La necesidad de reducir el rol militar, eliminando los impases fronterizos potenciales se convirtió, al mismo tiempo, en un poderoso estímulo para la integración económica regional. Los extensos oleoductos y gasoductos, así como las grandes redes de transmisión de energía eléctrica, que comienzan a trazarse en el Cono Sur, no podrían estar en marcha de haberse mantenido los antiguos resquemores de cada nación sobre la potencial conducta de sus vecinos. A su vez, este proceso de desarme no hubiera podido llevarse a cabo si no predominaba la democracia como forma de gobierno, en la medida en que sólo ella garantiza que no habrá cambios sorpresivos en las conductas gubernamentales. Así, la estrecha interrelación de factores condiciona el camino seguido por las inquietudes políticas de los gobiernos de cada nación, que comenzaron preocupados con el tema de la democracia y continuaron con la exigencia de avanzar en la integración para que el esperado éxito económico derivado de la misma reforzara el compromiso conjunto con la democracia y la seguridad.

Los criterios mencionados tuvieron distintos contenidos específicos en cada etapa del proceso de integración, pero lo notable es que transmitieron una poderosa señal a los agentes económicos. Los empresarios locales, así como numerosas empresas multinacionales, se fueron convenciendo de que el mercado común estaba en construcción, y no tardaron en responder con decisiones que, por su carácter, aceleraron el proceso. Las inversiones en un país para abastecer desde allí a los otros, las compras de empresas de un país por firmas del otro lado de sus fronteras, los numerosos acuerdos de cooperación entre empresas, las tendencias a crear filiales comerciales en los otros países, etc., contribuyeron a forjar el ámbito que aseguraba la integración.

El avance del proceso comercial

El intercambio de la Argentina con sus socios del Mercosur era de apenas el 8% de sus exportaciones totales en 1986; 10 años después, había saltado al 25% y el Brasil era su principal socio comercial, desplazando a un segundo

lo largo de más de una década debido, entre otras cosas, a la permanencia del gobierno militar en Chile hasta fines de los 80.

5. Esta historia se resume en un buen informe sobre la evolución del bloque regional; Irela: «El Mercosur. Perspectivas de un bloque emergente», Madrid, 8/1997. Las complicaciones políticas no resueltas en Paraguay van a demandar, probablemente, nuevas intervenciones diplomáticas cuyo éxito dependerá, en definitiva, de la solidez de los miembros mayores del bloque. En otras palabras, podría suponerse, en términos generales, que una mayor profundidad de la crisis brasileña tenderá a verse reflejada en una mayor autonomía relativa de la evolución política paraguaya.

plano a los clásicos clientes europeos que fueron sus mayores compradores durante más de un siglo. Para Brasil, en ese mismo lapso el mercado regional pasó de representar el 5% de sus exportaciones al 14%. Paraguay y Uruguay por el simple hecho de tener economías más pequeñas, ya llegaron a la mitad de su comercio de exportación e importación concentrado en el interior del bloque. Este incremento del comercio interbloque se logró en medio de un crecimiento acelerado del comercio internacional de cada país, que aproximadamente se duplicó entre 1990 y 1996⁶. Es decir, el comercio en el interior del Mercosur creció mucho más rápido que el intercambio con el resto del mundo y explica una parte apreciable de ese incremento.

El avance del intercambio es más sorprendente, si cabe, frente a las medidas de apertura unilateral que tomaron los países miembros en la década del 90. Presionada por los acreedores internacionales y la ideología dominante en los centros (resumida en el conocido Consenso de Washington), casi toda América Latina adoptó medidas de apertura unilateral de su economía, mediante el atraso cambiario, la reducción acelerada de tarifas arancelarias y el desarme de prácticas proteccionistas no arancelarias, hasta permitir un verdadero aluvión de importaciones del resto del mundo. Como la apertura tuvo un fuerte sesgo importador, el Mercosur apareció como una de las escasas posibilidades que le quedaba a cada nación del bloque para exportar.

Entre 1990 (año de la apertura) y 1998, la Argentina pasó bruscamente de un saldo positivo de su balanza comercial (que en 1990 alcanzó un monto de 8.000 millones de dólares) a otro negativo (superior a 5.000 millones). En dicho periodo, sus importaciones se multiplicaron por seis, debido a la mayor facilidad de ingreso de mercancías hasta entonces prohibidas, entre las que se contaban numerosos bienes de lujo y consumo ostentoso. Lo mismo ocurrió en Brasil; entre 1994 (cuando se produce la apertura) y 1998, las importaciones saltaron al doble, mientras sus ventas al exterior subieron sólo un 40%; de modo que el saldo comercial pasó en esos cuatro años de una cifra positiva superior a 10.000 millones de dólares a otra negativa de la misma magnitud⁷. Variaciones de ese orden en la balanza comercial se explican por la apertura indiscriminada que se aplicó en cada uno de esos países (que motorizó sus importaciones) y que no pudo ser compensada por el incremento de las exportaciones en el interior de la región.

El crecimiento del intercambio regional ocurre en el ámbito fabril, así como en las ramas primarias, donde se están recuperando aquellas ventajas comparativas naturales que antes no podían expresarse. Las exportaciones argentinas a Brasil, por ejemplo, mostraron un gran dinamismo en una cantidad de materias primas donde el país cuenta con excedentes apreciables. Un

6. V. las estadísticas preparadas por el Centro de Economía Internacional (CEI) en *Comercio exterior argentino* vol. 5 N° 7, Buenos Aires, 7/1997.

7. Las cifras están tomadas de los informes anuales de la Cepal y sólo pretenden ofrecer un esquema de la evolución del comercio de esas naciones que debe ser estudiado con otra profundidad cuando se buscan las causas concretas de cada porción del mismo.

caso, ya mencionado, es el del trigo; otro es el del petróleo, en el que el aumento de la oferta argentina se volcó con preferencia al país vecino, que es deficitario en la extracción de dicho combustible. La producción láctea ofrece uno de los casos más representativos de las nuevas condiciones creadas en el ámbito regional, sobre todo porque se trata de una rama de escaso comercio mundial, cuyos precios internacionales están dominados por la oferta esporádica de naciones que buscan desembarazarse de sus excedentes (entre las que se cuenta la Unión Europea, cuya estrategia de subsidios a la producción local la llevó a disponer en algún momento de las famosas «montañas de manteca»). El atractivo del mercado interno brasileño, que no puede satisfacer la demanda local de lácteos, comenzó a generar un potente impulso a la producción en la Argentina y el Uruguay, que ahora pueden colocar allí sus remanentes. La producción láctea argentina, estuvo estancada durante más de una década, siguiendo la marcha del mercado local, hasta que las oportunidades ofrecidas por la presencia del Brasil dieron la señal para un aumento de la oferta superior al 60% en la década del 90, que se destinó casi exclusivamente al mercado vecino⁸. El ajo, las aceitunas, las papas y otras frutas y verduras comenzaron a incrementar su oferta, parte de la cual podía emprender un recorrido ascendente hacia el mercado de aquel país, tonificando diversas regiones de la Argentina⁹.

Lo mismo ocurre con los flujos de comercio en sentido contrario. La Argentina reforzó sus compras de café y cacao en el país vecino, pero también comenzó a importar de modo estable, el mineral de hierro para sus hornos siderúrgicos y otras materias primas que antes adquiría en el mercado mundial. Al destrabar el comercio, la integración contribuye a asegurar la oferta y la demanda cruzada de esos bienes; esas garantías de mercado a mediano plazo tienden a mejorar las economías de escala y dimensión de las respectivas producciones, de modo que se reducen los costos unitarios, se mejoran las condiciones del transporte y se consolida el desarrollo local así como el de todo el bloque.

Una parte de estas operaciones es denominada «desvío de exportaciones» por ciertos economistas opuestos a los acuerdos preferenciales que, según ellos, modifican el sentido de la oferta y la demanda. La Argentina, dicen, vendía su trigo en otros lugares del mundo, de modo que sólo ha «desviado» su oferta. Brasil, por su parte, podría abastecerse donde fuera más conveniente, tal como ocurría en el pasado. Esas críticas ignoran el efecto dinámico provocado por las operaciones de ese carácter que, a medida que aseguran el mercado, permiten el florecimiento de ventajas comparativas que no hubieran surgido de otro modo. Algunos resultados son sorprendentes. La Argentina incrementó su cosecha de trigo, gracias a la seguridad relativa de

8. V. los estudios de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SEAG) sobre el sector lácteo, publicados en 1997 (Buenos Aires).

9. Estos temas ya fueron observados y analizados en N. Huici y J. Schvarzer: «Situación de la industria alimentaria en Argentina y Brasil en el contexto del Mercosur», Instituto para la Integración de América Latina (Intal), Buenos Aires, 1993.

colocar una parte en el Brasil, y comenzó a exportar harina, un derivado fabril que en el pasado no lograba salir al exterior. Otro ejemplo: la instalación de una planta procesadora de papas en Balcarce (región muy apta para ese cultivo en la provincia de Buenos Aires) para atender las necesidades de todos los locales de comida de McDonald's en el Mercosur. Todo esto señala hasta qué punto la existencia del mercado ampliado genera un proceso dinámico en torno a ventajas comparativas estáticas (la cosecha de papas) que se traducen a su vez en dinámicas (la elaboración de las mismas), a partir de la atracción de inversiones externas. La complementariedad evidente de estas dos economías no pudo reflejarse antes en los mercados porque estos no son perfectos, como supone la ortodoxia, sino que dependen de medidas de política estatal que, si son adecuadas, puede organizarlos en el sentido deseado.

La expansión del intercambio fabril resultaría aún más dinámica que la observada en las ramas primarias. Se registra en una gran variedad de actividades aunque es más notoria, por ahora, en la metalmecánica (sobre todo en el sector automotriz), la siderurgia, la química y la petroquímica. En todas estas áreas, y no solo en ellas, se observa una tendencia a la especialización de cada economía en bienes que incrementan el intercambio mientras los productores ganan economías de escala y dimensión. El ejemplo paradigmático lo presenta la rama automotriz, la única que está guiada todavía por acuerdos especiales. A raíz de estos, todas las firmas que actúan en el Mercosur optaron por instalar plantas en los dos grandes mercados del bloque, con el objetivo de armar los autos con componentes fabricados en distintos países. Así cumplían con las expectativas de «contenido local» y satisfacían las demandas de equilibrio de las respectivas balanzas comerciales del sector que proponían los acuerdos firmados. Esa estrategia permitió ganar eficiencia (pero compensada, en parte, por elevados costos de transporte), y generó una fuerte competencia entre las diversas empresas instaladas y otras que comenzaron a revisar sus previsiones negativas del pasado. El Mercosur demanda ya dos millones de unidades anuales, magnitud que atrae a las multinacionales del sector y está planteando uno de los procesos más activos de la región. La estrategia de las empresas parece seguir, con dos décadas de retraso y acorde al tamaño del mercado, las pautas del acuerdo de integración y especialización automotriz firmado entre EEUU y Canadá, que inició lo que hoy es el Tlcán¹⁰.

Las inversiones cruzadas entre empresas del bloque han contribuido a modificar la competencia en su seno, acelerando las tendencias de cambio. El ejemplo de los casos donde la integración ha avanzado más o menos rápidamente contribuye a activar las decisiones de empresas en otras ramas, generando un refuerzo semi espontáneo del proceso. Si bien no es posible detallar casos especiales en este artículo, se observa que diversas empresas financieras y

10. Del mismo modo que la rama automotriz dio paso al Tlcán, se sabe que la siderurgia fue el primer paso para la integración europea, ejemplos que deben tenerse en cuenta cuando se proyecta el futuro del Mercosur.

de servicios buscan operar en todo el mercado, en el que se ven con fuertes posibilidades para el futuro mediano¹¹.

El dinamismo del Mercosur, que sorprendió por su rapidez a los observadores y a los propios gobiernos del bloque, es un factor esencial en el potencial ritmo de avance de estas economías. Su presencia contribuye a consolidar una nueva forma de desarrollo, y un cierto grado de autonomía regional que puede ser relevante en el futuro. En ese sentido, parece seguir el camino trazado por la UE a partir del Tratado de Roma y ofrece una base nueva en América Latina. Pero su éxito no está asegurado.

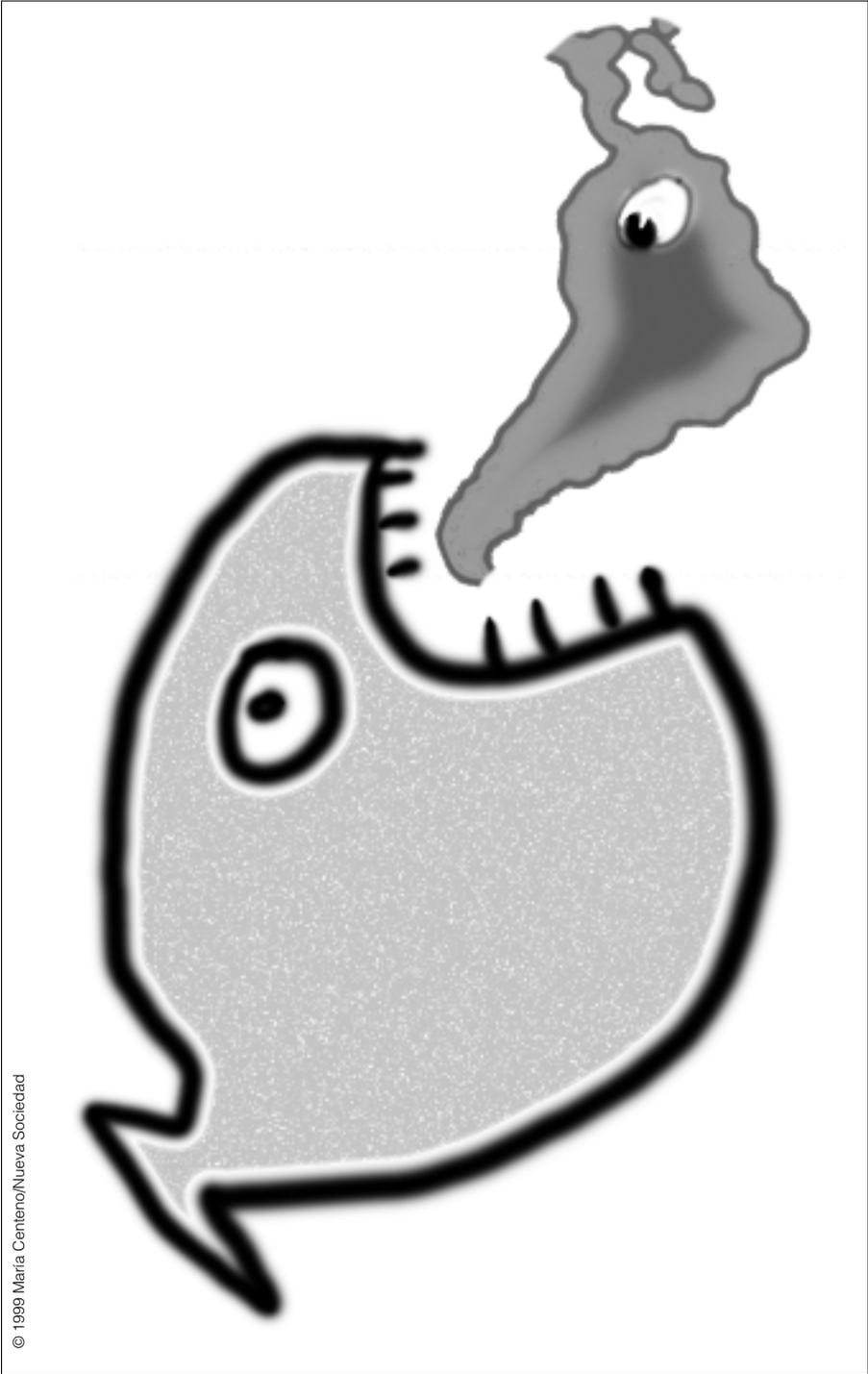
Los desafíos para el Mercosur

En los próximos años el Mercosur enfrentará numerosos desafíos que pondrán a prueba su estabilidad. La crisis brasileña ofrece uno de ellos, pero es probable que sus efectos resulten más efímeros que otros problemas con contenido estructural. Algunos de los peligros tienen orígenes externos, como la demanda de los centros de que la región abra su economía hasta un grado incompatible con la integración efectiva, que requiere un mínimo de protección para construir el mercado regional. La presión de poderosos intereses opuestos a todo lo que pueda reducir el influjo del mercado mundial irrestricto plantea uno de los datos que no debe perderse de vista. Los sectores locales defensores de posiciones ortodoxas, proponen una apertura extrema, asociados a los agentes financieros y de servicios globalizados, y más influidos por sus contactos con los centros que dentro del mercado regional.

Otros peligros tienen orígenes internos, como los provenientes de la reacción negativa de los agentes productivos en ramas y regiones afectadas por la evolución del Mercosur. Las protestas de las regiones azucareras argentinas, por ejemplo, temerosas del embate de sus mucho más pujantes vecinos brasileños, exhibe la necesidad de compatibilizar intereses locales y sectoriales que se ven afectados en la coyuntura, con vista a soluciones de largo plazo (al estilo de la política agraria común europea que demandó varias décadas de convergencia). No considerar los intereses y propuestas de esos sectores, que no son todavía bien conocidos (porque van surgiendo a medida que la práctica muestra aquello que no podía predecirse teóricamente) puede bloquear la marcha del proceso de integración.

Otra variable a dilucidar es el rol del movimiento obrero, que percibe, con razón, al Mercosur como obra de otros grupos sociales que puede afectar en el corto plazo los intereses de los trabajadores. La sola posibilidad de que

11. Entre los numerosos estudios del tema, mencionamos el titulado «El desafío del Mercosur para la industria argentina. Evaluación de un proceso cambiante», Cisea, Buenos Aires, 11/1992; y, en lo que se refiere al comercio, N. Huici y J. Schvarzer: «El rol potencial del sistema de distribución en la integración de la industria alimentaria del Mercosur», Intal, Buenos Aires, 1994.



© 1999 María Centeno/Nueva Sociedad

este mercado sirva para obligar a competir a la fuerza de trabajo de la región con la que reside en el país de menores salarios fue un elemento de alerta y movilización en una primera etapa. Hoy, el Mercosur ha contribuido, por su sola presencia, a crear las primeras redes de sindicatos a nivel regional; estas nuevas organizaciones ofrecen posibilidades de acciones en el ámbito político local y regional, que ayudarán a orientar su evolución (aunque la conciencia del proceso tropieza con las dificultades propias de su misma novedad). Es lógico, por eso, que sindicatos, representantes de pequeños y medianos empresarios y dirigentes de zonas con intereses específicos, estén debatiendo si enfrentan la estrategia de integración o buscan un lugar a su amparo.

Por otra parte, la marcha del proceso no ha evitado, todavía, que los intereses nacionales sigan siendo más poderosos que los generados por la integración. Es decir que las políticas impositivas, financieras o de tipo de cambio de cada país siguen enfocadas en las realidades y problemas de sus mercados internos; el reconocimiento creciente del efecto potencial de esas medidas sobre los otros socios regionales puede no ser suficiente para asegurar que ciertas decisiones sean aceptadas por el conjunto. La dificultad para alcanzar ciertos equilibrios macroeconómicos plantea uno de los problemas más agudos para el futuro del mercado regional. Si las presiones internas provocan quiebres fuertes, como los que se aprecian derivados de la devaluación de la moneda brasileña, que afecta la competitividad relativa de sus socios, las posibilidades de quiebres se acentúan, pese a la decisión formal de todos los gobiernos de seguir adelante con el proceso. En ese sentido, una revisión de la marcha de la integración puede ofrecer nuevas perspectivas para analizar su futuro.

Las paradojas de la integración

Los primeros acuerdos de integración, firmados en 1986, querían establecer un «proceso gradual, flexible y progresivo» y con carácter intrasectorial, es decir, que se fuera consolidando rama por rama. Esas previsiones tenían que ver con la prudencia natural del inicio, así como con las intenciones lógicas de regular su marcha desde el Estado nacional. Y los efectos fueron sumamente positivos, en la medida en que se notó un rápido aumento del flujo comercial en varias ramas en las que se firmaron protocolos específicos. Los acuerdos se refirieron a actividades como la automotriz (única donde se mantuvieron luego los criterios de regulación sectorial) así como a las máquinas-herramienta, la actividad nuclear, la industria aeronáutica y la petrolera, debido a que se pensaba que el núcleo dinámico de la integración debía estar en el sector industrial y, sobre todo, en sus ramas más modernas¹².

12. De la ya extensa literatura al respecto, debemos mencionar, para seguir esos procesos, las publicaciones de Cisea: «Evolución reciente de la integración Argentina-Brasil», Buenos Aires, 1991; y *Antecedentes y perspectivas del Mercosur*, Buenos Aires, 1992.

Los avances en los intercambios de esas actividades fueron tan intensos como breves debido al brote hiperinflacionario y recesivo que sacudió a la economía argentina en 1989-1990. En este sentido, los tres primeros años de la integración fueron tan buenos como breves y es todavía motivo de polémica hasta qué punto ellos han sido representativos. En todo caso, con el cambio de administración en la Argentina, seguido muy pronto por otro cambio en Brasil, cambió también la perspectiva oficial sobre el Mercosur. Los dos nuevos gobiernos exhibieron una actitud mucho más ortodoxa, en política económica, y menor interés por el mercado regional. A partir de 1989, la Argentina inició un enérgico proceso de apertura externa, desregulación interna y privatización de empresas estatales que se contradecía abiertamente con la estrategia de fortalecer el mercado común. El presidente Carlos Menem insistió en público una y otra vez en que quería sumar al país a la dinámica de las naciones desarrolladas y no a la suerte de sus vecinos. Un par de años después, su ministro de Relaciones Exteriores plantearía gráficamente el lema de las «relaciones carnales» con EEUU como manera de expresar los objetivos de la política nacional. Por su parte, el presidente Collor de Melo formulaba ideas semejantes, comentando ante el periodismo que prefería asociarse con EEUU y no con naciones pobres¹³. Las ideas y presiones de la ortodoxia parecían definir el rumbo de ambos países.

Pero a mediados de 1990, George Bush, para entonces presidente de EEUU, lanzó la Iniciativa para las Américas, que proponía crear una gran zona de libre comercio en todo el continente, comenzando por el acuerdo de integración con México. Todavía se discute si esta iniciativa de Washington fue verdadera o si consistió básicamente en una excusa para justificar el Tlcán; pero lo cierto es que ella autorizaba un cambio de actitudes que en el continente se verificaría muy rápido. Así, apenas un mes después, los presidentes de Argentina y Brasil firmaron el Acta de Buenos Aires, que relanzó el proceso de integración sobre nuevas bases. En lugar de avanzar sobre acuerdos sectoriales, el nuevo programa se propuso reducir aranceles al interior del bloque de manera uniforme y lo más rápido posible. En esencia, ambos gobiernos se dieron un plazo de apenas cuatro años, hasta finales de 1994, para completar el mercado integrado. Lo urgente desplazaba a lo deseable, mientras el énfasis en la estrategia global tendía a reducir el rol del Estado en el proceso, acorde con la nueva visión de los gobernantes. Era más fácil reducir aranceles que coordinar políticas industriales –con el atractivo adicional, para la ortodoxia, de que aquella tarea se podía llevar a cabo, incluso, con un Estado ineficiente y corrupto. El Acta de Asunción, en marzo de 1991, no hizo más que extender el acuerdo a los otros dos países y ratificar el convenio.

13. V., p. ej., citas de esos comentarios en VVAA: «El desafío del Mercosur para la industria argentina», Cisea, Buenos Aires, 11/1992, cuyo análisis seguimos en los párrafos que siguen. Recientemente, Roberto Lavagna, ex-secretario de Industria argentino, insistía en el riesgo para el Mercosur que generan los sectores conservadores de la Argentina «que favorecen un alineamiento automático con Estados Unidos, porque tienen la idea de que es mejor ser socio de los ricos que de los pobres, como si este dato no requiriera de una voluntad de los dos lados...» (v. reportaje en diario *Clarín*, 14/2/99).

El Mercosur continuó su marcha basado en las materias primas, como ya se ha mencionado, y en impulsos específicos, como la actividad automotriz, donde se mantuvieron los privilegios sectoriales concedidos. En cambio, perdió fuerza en otros ámbitos deseables por su dinamismo tecnológico potencial y su aporte al proceso moderno de desarrollo. Un caso testigo fue la manera en que terminó el programa de integración acordado entre las dos fábricas de aviones del bloque: Embraer, del Brasil, y la Fábrica Militar de Aviones (FMA), de la Argentina, dos empresas estatales que se habían comprometido a trabajar en conjunto, en la segunda mitad de la década del 80, en un nuevo modelo de avión mediano, aprovechando los conocimientos específicos ya acumulados por cada una. La dimensión geográfica de la región ofrecía, por sí sola, un aliciente apreciable para esa tarea que permitía imaginar un mercado considerable (más allá de las posibilidades de exportar). Pero, hacia 1990 el gobierno argentino había dado la espalda a sus empresas públicas y no estaba dispuesto a apoyar ese proyecto, aunque sólo fuera por razones ideológicas y presupuestarias. Este fue dejado sin efecto porque la FMA no pudo obtener un subsidio de 25 millones de dólares destinado a desarrollar su parte en la sociedad propuesta. El gobierno argentino adujo restricciones de fondos aunque no parecía ser la razón exclusiva (para esa misma época, el Ejecutivo decidió la compra de un nuevo avión para los traslados presidenciales que costaría tres veces aquella suma). Años después de la caída del acuerdo, fue privatizada la FMA, que quedó reducida a planta de reparación de aeronaves bajo el control de la firma norteamericana Lockheed. El resultado fue que el Mercosur (y, sobre todo, la Argentina) perdió la posibilidad de disponer de una fábrica de aviones de dimensión adecuada a sus posibilidades¹⁴.

Hubo otras áreas donde se tendió a desarmar las posibilidades de integración, como la de la industria nuclear, debido a la decisión argentina de privatizar sus centrales atómicas (todavía en trámite dadas las dificultades técnicas del proceso) y de dismantelar buena parte del área de investigación y desarrollo, que era conducido por la Comisión Nacional de Energía Atómica. Otro fenómeno semejante sucedió en el sector petrolero, donde los tanteos destinados a encarar grandes proyectos conjuntos por las dos empresas estatales de Argentina y Brasil perdieron fuerza a partir de la privatización de YPF (medida que fue seguida por el inicio de la privatización de Petrobrás)¹⁵. La evolución negativa de la industria argentina de máquinas-herramienta durante la década del 90, luego de su penetración exitosa en el quinquenio anterior en el mercado brasileño, es otro caso del mismo tenor.

El detalle de estos programas sectoriales frustrados tiende a explicar por qué los flujos de comercio se orientaron más hacia los derivados de ventajas

14. En este análisis seguimos el estudio que hicimos en J. Schvarzer: «La reestructuración de la industria argentina en el periodo de ajuste estructural», presentado en el Colloque International de Credal, «Competitivité et restructurations sectorielles en Amerique Latine. Les défis de la globalisation», París, 26-28/1/1995.

15. En rigor, hay ciertos acuerdos de cooperación entre ambas empresas, pero ellos son fir-

naturales (que ofrecen ventajas comparativas estáticas) que hacia los rubros con ventajas dinámicas, típicos del sector fabril y los de predominio tecnológico (como ocurría en los primeros intentos y como se mantiene todavía, aunque distorsionado, en ramas como la automotriz). Esa evolución coincide con los postulados de los economistas ortodoxos, que creen que el mercado ofrece el ámbito suficiente como para que se revelen y desarrollen las ventajas comparativas de todo tipo, ignorando las diferencias entre las naturales y las creadas por la tecnología, la acumulación de capital y el aprendizaje productivo¹⁶.

Aun en estas circunstancias, el Mercosur generó condiciones novedosas para una serie de ramas de tecnología avanzada. Los dos casos más evidentes son los de bienes de capital y de electrónica, que fueron motivo de una larga puja cuando hubo que decidir el arancel externo común a regir para el bloque. El gobierno argentino había llevado a cero los aranceles para esas dos ramas a comienzos de la década del 90, con el argumento de que el ingreso a bajos precios de esos bienes afectaba a los sectores locales que los producían, pero beneficiaba a toda la industria; la libre importación permitía reducir sus costos de inversión. Brasil, en cambio, mantenía el apoyo político y arancelario a esas ramas que consideraba pilares estratégicos del desarrollo industrial y tecnológico. La negociación entre esas dos posiciones en el seno del Mercosur fue larga y confusa. Al fin se llegó a un acuerdo que involucraba un arancel externo común del 16% como objetivo final, decisión que obligó a la Argentina a retomar una posición que los funcionarios del equipo económico consideran «proteccionista» pero que no podían evitar en pro del pacto con Brasil¹⁷.

Otro aspecto beneficioso de la integración regional, tan decisivo como poco comentado en la literatura al respecto, fue su aporte a la estabilización de precios, tanto en la Argentina, a partir de 1991, como en Brasil desde 1995. Aunque el tema excede el ámbito de esta nota, se sabe que las políticas de estabilidad, cuando se aplican tras intensos procesos inflacionarios, requieren contener posibles focos de aumentos sectoriales de precios. Si no logran dicho control, esos aumentos pueden repercutir en otros precios del sistema,

mados por las mismas en su carácter de entes privados, con objetivos y criterios distintos a la posibilidad de maximizar el desarrollo autónomo del Mercosur.

16. Frente a la devaluación del real (que superó el 70% en términos concretos en los dos primeros meses de 1999, amenazando con una intensa competencia a la producción argentina), uno de los principales secretarios del ministro de Economía argentino, Miguel Kiguel, explicó que esa crisis contribuirá a que los países del Mercosur puedan «especializarse en sus ventajas comparativas»; reconoció, asimismo, y sin mayor preocupación, que ciertas industrias locales «no van a poder sobrevivir». Esta posibilidad le parecía un resultado razonable del «mercado», que no merecía acción alguna por parte del gobierno (v. reportaje en *Página 12*, 7/2/99).

17. Evitamos el detalle de algunos aspectos técnicos para facilitar la presentación. El acuerdo prevé un plazo para la homogeneización de ese arancel externo común, durante el cual la Argentina debe elevar gradualmente sus aranceles para esos bienes, mientras que Brasil disminuye los suyos para alcanzar el punto de convergencia aprobado.

aun cuando se mantenga la restricción monetaria, hasta afectar la estabilidad global que era el objetivo final del programa. Esos focos de aumento de precios fueron claves en el deterioro del plan Austral de la segunda mitad de los años 80, y tuvieron un papel vital en la pérdida de efecto del plan Cruzado, poco después. Contener esos focos inflacionarios exige un intenso control de precios (que, en la década del 90, resulta casi imposible de aplicar debido a razones ideológicas y a la creciente debilidad del aparato del Estado) o recurrir a la importación de bienes similares con precios más bajos y con oferta disponible (dos requisitos que no siempre son fáciles de encontrar juntos).

En ese aspecto crucial, la cercanía de los mercados de Argentina y Brasil y la relativa complementariedad de sus economías, contribuyeron a que la nueva estrategia de utilizar la oferta externa para controlar el precio interno de ciertos bienes fuera mucho más efectiva que en el pasado. Un ejemplo típico fue el constituido por el mercado de carne vacuna en la Argentina. La carne ocupa un rol decisivo en el consumo de la población y su costo, por ende, afecta notablemente los ingresos de los asalariados y los índices del costo de la vida. El precio de la carne comenzó a subir poco después de aplicado el plan de Convertibilidad en 1991, amenazando la estabilidad de precios (tal como ya había ocurrido en ocasión del plan Austral). Pero, esta vez, el gobierno recurrió a la importación de ganado desde el Uruguay (donde el precio era mucho menor) y a la de pollos baratos desde Brasil. La carne de pollo operó como un sustituto de la carne vacuna, debido a la enorme brecha de precios creada entre una y otra, y contribuyó a contener el precio de la carne vacuna y, a la larga, a sostener la estabilidad¹⁸. Un proceso semejante ocurrió en Brasil después del plan Real, a medida que el aumento del consumo interno, provocado por la misma estabilidad, comenzó a amenazar el equilibrio de los mercados de alimentos, preparando la tendencia al incremento de los precios. También en este caso, los rápidos flujos de alimentos arribados de la Argentina y Uruguay permitieron controlar ese potencial foco inflacionario, de manera que la estabilidad tuviera más tiempo para afianzarse en el sistema de mercados.

En otras palabras, la experiencia comenzó a mostrar que la nueva dimensión del mercado creada por la integración contribuía a lograr objetivos más variados, y más ambiciosos, que los imaginados en su primera etapa. El Mercosur logró su legitimación por caminos muy distintos a los trazados al comienzo hasta llegar a la situación actual en que, por una razón u otra, la mayoría de los agentes a ambos lados de las fronteras internas cree en la necesidad de seguir adelante con el proceso.

18. La problemática creada por el aumento de los precios de los alimentos luego del lanzamiento del plan Austral está analizada en Jorge Schvarzer: «De l'apogée du plan austral au chaos hyperinflationniste» en *Problemas d'Amérique Latine* N° 95, 1/1990, que puede servir como antecedente para comprender lo ocurrido en los 90 que aquí se menciona sólo como parte del contexto de análisis.

Las dos versiones de la integración

A pesar de todo, la integración sigue su recorrido tironeada por dos visiones, en esencia contrapuestas aunque a veces convergen en determinadas actitudes. Una (muy basada en la concepción del gobierno argentino), pretende una integración macroeconómica lo más rápida posible, tarea que exige una coordinación mayor de políticas fiscales y monetarias que la existente en la UE, para dar un ejemplo. Las intenciones de construir un mercado de ese carácter tienen que ver con la idea de que éste sólo puede, y debe, hacerse desde la política macroeconómica (en contraposición a las sectoriales y específicas) para evitar la presión de los *lobbies* sectoriales. La otra posición (sostenida por una parte del gobierno brasileño, aunque en plena mutación ahora como efecto de los cambios que origina la crisis política) plantea un recorrido de integración que avance en las actividades productivas y que tienda a generar los suficientes lazos de interconexión para lograr, en el futuro, la unidad macroeconómica.

Ninguna de estas dos corrientes expresa siempre sus opiniones de modo claro y transparente; además, surgen numerosas posiciones intermedias que dificultan el debate. Aun así, el rol de cada una de ellas se aprecia en los contenidos prácticos de las propuestas de coyuntura que se presentan. La integración gradual y por sectores fue la regla de avance en la década del 80, como se mencionó, hasta que el proyecto fue modificado por el nuevo programa de los 90. La Argentina tuvo, desde entonces, un rol motor en las demandas de construir, cuanto antes, un mercado único acorde con los postulados de la ortodoxia, o sea, con el máximo posible de apertura al mundo, junto con el menor grado imaginable de intervención estatal en la actividad económica. No es casual, en este sentido, que Buenos Aires haya protestado, de manera continua y enérgica, en contra de las políticas promocionales del Brasil, solicitando que las elimine, para que no afecten a la economía argentina¹⁹.

Acorde con esas posturas, ya en 1987 el presidente Menem comenzó a pedir una «moneda única» para el Mercosur. El proyecto tendía a semejarse al del ecu que por entonces se estaba implantando en Europa, sin tener en cuenta el diferente grado de madurez productiva, y de regulación social, de esas naciones respecto al Cono Sur. Los reiterados pedidos en ese sentido quedaron en la nada, aunque el gobierno argentino continuó insistiendo²⁰. A comienzos de 1999, y a modo de respuesta específica a la crisis brasileña, la Argentina dio un nuevo paso en esta dirección y propuso *dolarizar* su econo-

19. La Argentina suprimió toda su política de promoción industrial y el gobierno no está dispuesto a reimponer algunas medidas ni siquiera frente a la amenaza competitiva del Brasil, a cuyo gobierno prefiere pedirle que modifique su política en nombre de la ciencia económica.

20. En 1998, súbitamente, la Casa de la Moneda acuñó una nueva moneda de un peso, en cuya cara está grabada la Cruz del Sur y la palabra «Mercosur». Al parecer, esa moneda se emitió para mostrar, como dijo un funcionario, que se había logrado la moneda regional pedida en plazos perentorios por el presidente argentino.

mía; al mismo tiempo, le aconsejó lo mismo a su socio mayor. Brasil no dudó en responder con una rotunda negativa, que se acentuaba en un momento en que el gobierno debía demostrar, antes que nada, que era capaz de controlar el equilibrio global y la moneda nacional creada hace apenas unos años²¹.

Por último, una coordinación macroeconómica requeriría de alguna instancia de negociación burocrática, a la que el gobierno argentino se opone con firmeza debido a sus posiciones antiestadistas. La negativa a establecer cualquier organismo que parezca estatal (o bien que no esté fundado en el mercado) bloquea todo intento de crear un Mercosur que tenga presencia política y social. De allí que toda controversia entre las partes derive en una reunión de presidentes para resolverla, con todos sus costos políticos y de oportunidad.

Al mismo tiempo, el avance del proceso exige una alternativa de ese tipo, así como demuestra sus dificultades. El embajador del Brasil en la Argentina explicaba recientemente que le resulta muy difícil la administración cotidiana (del proceso de integración). «A veces me siento (decía) como si fuera un enfermero de guardia en un hospital de primeros auxilios ... (aún así) todos los días hay una crisis y hemos logrado superarlas. El Mercosur crece con las crisis»²². Este mismo embajador recuerda que en los primeros momentos de la integración, «Brasil insistió mucho en la manifestación del carácter intergubernamental del proceso, mientras que había una tendencia más clara de la Argentina por la supranacionalidad». Hoy, concluyó, ese dilema ha dejado de ser funcional.

En rigor de la verdad, el Mercosur necesita algo distinto a un grupo de burócratas discutiendo cuál debe ser la política de cada país. Necesita una guía sectorial y específica para forjar de manera más clara su derrotero hacia el futuro. Pero esa alternativa se ve trabada por las presiones de la ortodoxia y las exigencias de las crisis sucesivas que sacuden a cada nación del bloque. Es difícil saber qué pasará con la actual crisis brasileña, pero no es aventurado suponer que ella va a volver a modificar al menos una parte del elenco gobernante en el mediano plazo. En la Argentina, por otro lado, está prevista una elección presidencial para fines de 1999. Es decir que el inicio del año 2000 podría encontrar a los dos mayores países del bloque bajo nuevas alianzas políticas, forjadas en la experiencia de esta crisis, para afrontar el desafío que presenta el próximo milenio. Pero, eso es, todavía, sólo una expresión de deseos.

21. De hecho, la Argentina ya tiene una economía dolarizada donde la mayoría de los precios están en dólares y las dos terceras partes de los depósitos bancarios están registrados en esa moneda. La nueva propuesta plantea eliminar el peso (que vale uno a uno con el dólar) y pedir al gobierno de Washington que actúe como proveedor de dinero y prestamista de última instancia de la Argentina, algo parecido al experimento monetario de las ex-colonias francesas en África que utilizan el franco CFA para sus transacciones, pero que no encuentra parangón en el mundo moderno.

22. Conferencia del embajador del Brasil, Luiz Felipe de Seixas Correa, en el Programa de Políticas de Estado de la Universidad de Buenos Aires, el 17/11/1998, reproducida en mimeo.

El Caribe y la integración continental

ANDRÉS SERBIN

El presente artículo analiza el estado actual de las relaciones políticas y económicas entre los países del Mercosur, como esquema y en forma bilateral, con los del Gran Caribe, particularmente en función de los nexos con los países de la Caricom y de Centroamérica. Estas relaciones han sido casi inexistentes hasta la actualidad, por ello se hace un breve repaso de los escasos antecedentes, se las revisa en la actual dinámica de la integración hemisférica y se precisan algunos de los hitos para arribar a conclusiones preliminares.

Una serie de factores ha contribuido históricamente a configurar una subregión peculiar en el hemisferio —la llamada Cuenca del Caribe o actualmente Gran Caribe, que incluye a los países insulares del Caribe, los países del istmo centroamericano, México, Colombia, Venezuela y las Guayanas en el ámbito continental. Por un lado, la instauración de un régimen revolucionario en Cuba y el proceso de descolonización gradual en el Caribe no-hispánico y, por otro, la crisis centroamericana de los años 70 y 80, condujeron a una consideración estratégica especial de la región por parte de diversos actores regionales y extrarregionales en el marco de la Guerra Fría. La política de Estados Unidos hacia la Cuenca del Caribe, en particular, fue muy explícita a este respecto al diseñar una política específica para la región, con frecuencia diferenciada del resto de su política hemisférica (Serbin 1989; 1990), e ilustrada cabalmente por el lanzamiento de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) en 1984 en función de objetivos estratégicos definidos, dentro de un programa de acceso preferencial de una lista de productos caribeños y centroamericanos al mercado estadounidense.

¿Vecinos indiferentes o primos distantes?

En este contexto, por un lado, el Caribe no-hispánico tendió a desarrollar una especificidad particular¹ que dificultó su incorporación, luego de culmi-

ANDRÉS SERBIN: profesor titular de la Universidad Central de Venezuela; presidente del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (Invesp), Caracas, y del Cries, Managua.

Palabras clave: integración, relaciones internacionales, Caribe, Caricom, Mercosur, MCCA, ALCA.

nar el proceso de descolonización de Gran Bretaña y de Holanda, a la comunidad latinoamericana (Serbin/Bryan; Bryan/Serbin; Serbin 1997), mientras que Centroamérica, signada por la crisis política se concentró en su enfrentamiento y superación.

De acuerdo con esto, los vínculos de la región con los países latinoamericanos giraron en torno de la relación con Colombia, México y Venezuela (más tarde configurado en el Grupo de los Tres, G-3), particularmente sensibles a la evolución de la estabilidad política regional por razones geopolíticas y estratégicas (Serbin/Romero). Es así que, por un lado, los tres países continentales se incorporaron desde la década del 70 al Banco de Desarrollo del Caribe e impulsaron, con diversos grados de compromiso, un conjunto de programas hacia la región² y, por otro, participaron activamente en el proceso de pacificación centroamericano a través de la creación del Grupo Contadora, que derivó hacia el Grupo de Río como un foro de consulta política en el ámbito latinoamericano³. Fuera de la relación privilegiada de los países de la Cuenca del Caribe con los del G-3, que en la década del 90 se expresa en un incremento limitado del intercambio comercial y la firma de acuerdos de libre comercio no-recíprocos entre la Comunidad del Caribe (Caricom) y Venezuela y Colombia, respectivamente, y avances hacia un acuerdo de libre comercio entre México y los países centroamericanos (ya concretado en el caso de Costa Rica y Nicaragua) dentro de la apertura y liberalización comercial y el aceleramiento de la integración subregional, las relaciones de los países caribeños y centroamericanos con el resto de América Latina y específicamente con América del Sur han sido limitadas, tanto en el plano político como en el del intercambio comercial y la cooperación económica.

Es necesario, sin embargo, matizar estas relaciones con América del Sur en términos de la *comunidad lingüística y cultural* de Centroamérica con el resto de América Latina y la mayor distancia étnica, lingüística y cultural del Caribe no-hispánico respecto de la comunidad latinoamericana (Jácome 1994), resultado de procesos históricos y culturas políticas diferenciadas (Serbin 1988; Jácome 1997).

En el plano político-diplomático también ha habido diferencias significativas. Mientras que para el Caribe anglófono la incorporación a la OEA generó tensiones y dificultades, lo mismo no sucedió con los países de América

1. Frecuentemente basada en una relación preferencial con la UE a través de su participación en el Convenio de Lomé, con Canadá a través del programa Caribcan, y con EEUU a través de la ICC. Sólo esta última benefició de manera similar a los países centroamericanos, cuya relación con la UE siguió otros derroteros a través del Acuerdo de San José.

2. Incluyendo el Acuerdo de San José de asistencia petrolera promovido por México y Venezuela, y dirigido tanto hacia la región insular como al istmo centroamericano, que no debe confundirse con el Acuerdo del mismo nombre entre Centroamérica y la Comunidad Europea, al que precedió.

3. El Grupo Contadora estuvo compuesto inicialmente por Colombia, México, Panamá y Venezuela, expandiéndose al Grupo de los Ocho (que incorporó, entre otros, a Argentina, Brasil y Uruguay antes de la conformación del Mercosur) y luego al actual Grupo de Río.

Central naturalmente considerados, en función además de su independencia temprana de España, parte de la comunidad latinoamericana. Por otro lado, mientras que la incursión norteamericana en Grenada en 1983 no contó con la participación de los miembros de la OEA y, más específicamente, de los países latinoamericanos continentales, el trabajo del Grupo Contadora en el proceso de pacificación de Centroamérica no fue apoyado por los países del Caribe no-hispánico. Estos procesos en la región signaron asimismo una relación diferencial entre los países miembros de la Caricom, por un lado, y los países centroamericanos, con Cuba, en función de los iniciales vínculos diplomáticos establecidos desde 1973 por los primeros con el gobierno revolucionario cubano⁴, y la actitud reticente de los gobiernos centroamericanos frente a Cuba acorde con la polarización ideológica que acompañó la crisis del istmo. Sin embargo, más allá de esta dinámica característica de los reflejos de la Guerra Fría en la Cuenca del Caribe, los vínculos comerciales y económicos tanto de Centroamérica como del Caribe insular con los países de América del Sur (fuera del G-3) han sido muy limitados, por no decir inexistentes⁵. La única excepción al respecto es Brasil en el caso de las relaciones con la Caricom, en el plano bilateral.

Como señala un informe de la Cepal, en lo que toca al comercio bilateral y entre esquemas, en la actualidad Venezuela, México, Brasil y Colombia son los países más activos en el intercambio con el MCCA y la Caricom, «lo que explica los nexos del G-3 y la Comunidad Andina con los esquemas de integración de Centroamérica y el Caribe, y en un nivel más bajo del Mercosur con las dos subregiones, con el sustento casi exclusivo del Brasil», subrayando tanto «la debilidad que muestran los ejes Mercosur con el MCCA y la Caricom, y el MCCA con la Caricom» en términos de las tendencias de comercio regional (Cepal, p. 5). Sin embargo, el mismo informe señala:

A pesar de que los porcentajes de las exportaciones de los países asociados a la Aladi al MCCA y a la Caricom aparecen como poco significativos, los valores absolutos de sus ventas a las dos agrupaciones superan al comercio intrasubregional de los países miembros de ambos esquemas. Así, las exportaciones de la Aladi al MCCA alcanzaron a 1.494 millones de dólares en promedio anual en el periodo 1993-1995, mientras el intercambio entre los socios del MCCA llegó a 1.259 millones de dólares. En el caso de la Caricom, las exportaciones de la Aladi a esta agrupación fueron de 1.158 millones de dólares y su intercambio recíproco se situó en torno a los 555 millones de dólares (p. 6)⁶.

Las ventas a la Aladi tanto de los países del MCCA como de la Caricom, de 251 y 303 millones de dólares en promedio anual en 1993-1995, respectiva-

4. Que dieron pie al proceso de ruptura del aislamiento impuesto a la isla por la OEA desde la década del 60.

5. Como ilustración baste citar que, de acuerdo a un informe del BID, en 1997 América Central exportó por 20 millones de dólares al Mercosur e importó 296 millones (*Boletín Diario de SICA*, 2/1998).

6. Dicho informe reporta que «en la estructura de las exportaciones hacia el MCCA y la Caricom predominan los combustibles y lubricantes, proporcionados en su mayor parte por Venezuela y México; artículos manufacturados, provenientes en especial de México, Brasil y Venezuela; maquinaria y equipo de transporte, cuyo origen es principalmente de México y Brasil; y productos químicos vendidos por México y Colombia» (p. 6).

mente, son muy inferiores a las exportaciones que reciben de la Asociación, lo que da lugar a un comercio bastante desequilibrado entre las partes (íbid.)⁷. A este cuadro de relaciones comerciales cabe agregar que ni los países de la Caricom ni los países centroamericanos son miembros de la Aladi.

En el plano político-diplomático, en el Grupo de Río ambos conjuntos de países tienen una participación a nivel subregional (con un sistema de representación rotativo de cada subregión) con muy limitada influencia en ese foro de consulta política. Podemos concluir que tanto las relaciones políticas como las económico-comerciales entre los países centroamericanos y del Caribe no-hispánico con los miembros del Mercosur a nivel bilateral han mostrado un desarrollo muy limitado si no inexistente, con la excepción del intercambio comercial de Brasil con el MCCA y la Caricom⁸, mientras que el grueso de sus intercambios comerciales se despliega, por un lado, con EEUU⁹ y por otro, y en menor medida, con los países del G-3. De manera similar, el eje de sus vínculos políticos y diplomáticos ha seguido, históricamente, la misma orientación, en el marco de la particular dinámica geopolítica de la Cuenca del Caribe bajo los avatares de la descolonización, la crisis centroamericana y el auge de la Guerra Fría.

La «alianza estratégica» entre Centroamérica y el Caribe

La aceleración de los procesos de integración subregional y regional desde fines de los 80, en respuesta a los desafíos de la globalización y a los peligros de una marginación del sistema económico internacional, se reflejó asimismo en la Cuenca del Caribe. Por un lado, la dilución de la importancia estratégica de la región con el fin de la Guerra Fría, afectó la capacidad de negociación internacional de las pequeñas economías del área y el acceso a esquemas preferenciales de ayuda y asistencia económica. Por otro, impuso

7. En lo que se refiere a la composición de las exportaciones del MCCA a la Aladi, predominan los productos básicos que representan 76% del total, 23% son manufacturas y 1% productos no clasificados. A su vez, las ventas de la Caricom a la Aladi están centradas en productos químicos (35% del total), artículos manufacturados (26%), combustibles y lubricantes (24%), materiales crudos no comestibles (4%), y maquinaria y equipo de transporte (4%) (p. 6).

8. Entre los países de la Aladi, Brasil es el tercer exportador más importante al MCCA y a la Caricom. Sus ventas, que alcanzaron un promedio anual en 1993-1995 de 372 millones de dólares a ambas agrupaciones, fueron dirigidas en particular a Costa Rica (98 millones), Guatemala (61), Trinidad y Tobago (54), Jamaica (39), El Salvador (36), y Honduras (32), y estuvieron compuestas en especial de artículos manufacturados y maquinaria y equipo de transporte, que representó 71% de sus ventas totales a las dos agrupaciones de integración. Para Brasil el mercado conjunto del MCCA y de la Caricom significó, para el mismo periodo, una media de 0,9% de sus exportaciones globales y 1,4% de sus ventas de artículos manufacturados y equipos de transporte (Cepal, p. 43).

9. Como señala Byron, «una característica bastante común que vincula a la mayoría de los actores (de la región) es la magnitud de su orientación hacia el mercado norteamericano, al que están ligados de diferentes maneras, desde la membresía de México al NAFTA, hasta la pertenencia a la ICC de la mayoría de los territorios centroamericanos y caribeños. Por tanto, aunque EEUU tiene una fuerte presencia en todos sus cálculos económicos, ésta se manifiesta de diferentes maneras» (p. 40).

una mayor sensibilización hacia la necesidad de crear espacios económicos de mayor potencial competitivo en un mundo crecientemente caracterizado por la «aid fatigue» y la poca disposición de mantener esquemas preferenciales de comercio y programas de asistencia internacional. Como resultado, por una parte, la Caricom se propuso, a raíz del informe de la West Indian Commission (WIC)¹⁰ «profundizar y ampliar» su esquema de integración, emprendiendo, entre otras estrategias, el desarrollo de vínculos regionales y hemisféricos con el ámbito hispanoparlante y, por otro, los países centroamericanos reactivaron, a partir del Acuerdo de Esquipulas que inicia el proceso de pacificación regional, la profundización de la integración subregional a través del impulso a una serie de acuerdos y tratados de diversa índole, que culmina con la firma de la Alide (De la Ossa 1994; 1996; Guerra-Borges). Simultáneamente, el creciente desinterés de EEUU hacia la Cuenca del Caribe después de la Guerra Fría, incrementó la preocupación tradicional de México, Colombia y Venezuela por la estabilidad regional. En este marco, en el plano comercial los tres países iniciaron el desarrollo de un esquema de libre comercio en torno del G-3, sin desatender las preocupaciones regionales por mantener importantes proyectos de cooperación con Centroamérica y el Caribe. Más allá de la efectividad del acuerdo de libre comercio del G-3, en el plano político su creación y desarrollo articularon un polo de incidencia significativa sobre la integración regional.

Como señalábamos en otro lugar, la convergencia entre las aspiraciones y preocupaciones de los países de la Caricom y las del G-3 configuraron un factor decisivo para la creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) en 1994, concebida tanto como plataforma política y como base para la formación de un esquema de cooperación funcional y de un eventual acuerdo de libre comercio a nivel del Gran Caribe (Serbin 1996). La AEC incluyó desde el principio tanto a los países miembros de la Caricom y del G-3, como a los países centroamericanos, Cuba, República Dominicana y Haití, junto con la asociación, bajo diversas modalidades, de los Estados y territorios asociados de Gran Bretaña y Holanda, y los departamentos de ultramar (DOM) caribeños de Francia. Sin embargo, más allá de la heterogeneidad política que implicó ejecutar la concreción de una visión del «Gran Caribe» con todos estos componentes, la AEC acomodó, desde sus inicios, una gran heterogeneidad de Estados de diversa magnitud territorial, demográfica y económica junto con un significativo nivel de asimetrías entre las economías más pequeñas y vulnerables y los países más desarrollados, frecuentemente miembros a su vez de otros esquemas regionales y subregionales.

Independientemente de las dificultades y limitaciones del proceso de consolidación institucional de la AEC y de la definición de una agenda con las aspiraciones de un conjunto tan diverso de países, el organismo abrió las puertas para una mayor interrelación con el resto de América Latina (en la línea de las propuestas de la WIC), tanto a través de los vínculos de algunos

10. West Indian Commission: *Time for Action*, Bridgeton, 1992.

de sus miembros con otros esquemas (México y el Tlcan; Venezuela y Colombia como miembros de la Comunidad Andina, recién reactivada); la Caricom y su participación en el grupo ACP (África, Caribe y Pacífico) del Acuerdo de Lomé con la Unión Europea (UE), posteriormente ampliado al Cariforum con la incorporación de Surinam y Haití, desde hace poco miembros de la Caricom, y de República Dominicana, como a través de la apertura, como observador, a Argentina, y al rol desempeñado por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en su creación y consolidación institucional¹¹.

Por otra parte, en 1997 República Dominicana impulsó la idea de una «alianza estratégica» entre Centroamérica y la Caricom con vistas a configurar una posición común frente a los procesos de integración hemisférica y el ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas) y la posibilidad de desarrollar un acuerdo de libre comercio entre ambas regiones. Esta iniciativa se ubica en el contexto de varias situaciones superpuestas. Por un lado el limitado avance de la AEC en la creación de un área de libre comercio regional, en función de la reticencia de los países más grandes de la Asociación y en especial de México. Por el otro, en el contexto de una relación delicada entre ambos grupos de naciones según las tensiones creadas por el acceso preferencial de bananos al mercado europeo (Sutton). En este último sentido, si bien la situación de economías pequeñas y vulnerables vinculadas por la cercanía geográfica y un mar común compartido podría hacer presumir una fuerte convergencia entre ambos grupos, en la práctica las relaciones entre Centroamérica y el Caribe han estado condicionadas no solo por la ausencia de vínculos históricos y la presencia de obstáculos lingüísticos y culturales sino también por algunas situaciones que van más allá del reclamo territorial guatemalteco a Belice y las tensiones que pueda provocar. Las diferencias que han separado a dichos grupos de naciones en años recientes han estado asociadas con: a) elementos inerciales de la Guerra Fría en la región, en especial en las relaciones diferenciadas establecidas con Cuba por los países de la Caricom (Comisión Mixta, avances en cooperación económica, discusión de la ley Helms-Burton) y la reticencia, hasta hace muy poco, para avanzar en estas relaciones de los países centroamericanos¹²; y b) por el tema del acceso preferencial del banano caribeño al mercado de la UE, cuestionado recientemente por EEUU en favor del banano centroamericano por presiones de la firma Chiquita y que ha llegado a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este conjunto de factores ha incidido sobre las limitadas (y a veces tensionadas) relaciones entre ambos grupos a pesar de los intentos,

11. De hecho, desde 1994, la Secretaría de la AEC ha sido visitada por delegaciones oficiales de Argentina (*Boletín de la AEC* vol. 1 N° 8, p. 2), y en la Cumbre de la Caricom en Antigua, en febrero de 1997, asistió en calidad de observador e invitado especial, el ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, como emisario del Mercosur. En su discurso ante los jefes de Estado, sin embargo, se centró en las relaciones entre la Caricom y Uruguay. A su vez, Argentina es miembro observador de la AEC desde diciembre de 1996.

12. La participación en la AEC ha coadyuvado, sin embargo, a la superación de esta situación recientemente, con el restablecimiento de relaciones comerciales y diplomáticas por parte de algunos países centroamericanos y de vuelos regulares entre capitales centroamericanas y La Habana.

desde 1992, a través de varias reuniones ministeriales, de superar estos obstáculos¹³. En esta dirección, la iniciativa dominicana de promover una «alianza estratégica» se ha apoyado en: a) la firma de un acuerdo marco de cooperación política, económica, turística y educativa con Belice y los países centroamericanos en noviembre de 1997 y la firma de un acuerdo de libre comercio con Centroamérica en abril de 1998; b) la reciente discusión para el avance de un acuerdo de libre comercio con la Caricom firmado en agosto de 1998; y c) la realización de la reunión del Cariforum¹⁴ en Santo Domingo en el mismo mes. La reunión del Cariforum en Santo Domingo contó con la participación de varios jefes de Estado de la región, incluido Fidel Castro en calidad de observador. La relevancia de esta reunión se ilustra por los principales temas discutidos durante la misma: el inicio de las negociaciones para un Acuerdo Post-Lomé IV; el ALCA; las relaciones con EEUU, la alianza estratégica Caribe-Centroamérica y las perspectivas regionales ante la llegada del próximo milenio. Estos temas resumen las prioridades de una agenda regional del Gran Caribe en términos de relaciones económicas y políticas. Pese a que, por razones inherentes a una convocatoria del Cariforum, uno de los ejes primordiales fue la discusión de una estrategia conjunta frente a la UE en el proceso de renovación del IV Convenio de Lomé, en busca de un acuerdo solidario con los países de África y del Pacífico miembros del ACP; en un intento por conservar los beneficios de los programas de asistencia económica y con énfasis en la priorización del desarrollo de estos países, surgió asimismo de manera relevante la defensa de la posición de las pequeñas economías en el ALCA, problemática específica de los países de la región (*Boletín de la AEC* vol. 1 N° 12, pp. 4-5).

La preocupación con el ALCA por parte de la región se expresa básicamente en la negativa de EEUU y de los países más grandes de América Latina, de reconocer la importancia de las diferencias de estructura y características económicas de los países más pequeños. Esta negativa se relaciona con la priorización, dentro de las negociaciones del ALCA, de los temas comerciales y su regulación, y al mismo tiempo con la negativa a contemplar el desarrollo económico como un tema relevante para las pequeñas economías¹⁵.

13. La próxima reunión entre Centroamérica y la Caricom está planificada en la Reunión de Cancilleres de los respectivos países a fines de noviembre del corriente año en Georgetown, capital de Guyana.

14. Cariforum es el Foro que agrupa a los países caribeños participantes en el IV Convenio de Lomé con la UE, que expira en el 2000, motivo de preocupación y negociación para una renovación que no afecte el acceso preferencial de ciertos productos regionales al mercado comunitario. A Cariforum pertenecen los países anglófonos de la Caricom, junto con Surinam y Haití (miembros más recientes) y República Dominicana.

15. Como señala Ceara, «la vulnerabilidad (de las pequeñas economías) abarcaría temas tales como la limitada capacidad institucional, productiva y social para adaptarse al nuevo escenario internacional. A manera de ejemplo se puede visualizar la vulnerabilidad con dos hechos: uno que no es de índole económica, pero que constituye una amenaza permanente y que afecta extraordinariamente el desenvolvimiento económico, como son los desastres naturales. El segundo tiene que ver con la extrema vulnerabilidad de la estructura económica» (p. 73).

De hecho, la iniciativa del Grupo de Trabajo de Pequeñas Economías del ALCA, presidido por Jamaica desde su creación después de la reunión de Belo Horizonte, no logró la aceptación del principio de tratamiento especial para las economías más pequeñas de América Latina y el Caribe dada su débil posición competitiva, obviando el requisito establecido de plena reciprocidad en el libre comercio o permitiendo un periodo de transición más largo para la introducción gradual de los requisitos de libre comercio (o bien una combinación de los dos) (Girvan). En las etapas finales de preparación de la Segunda Cumbre del ALCA, EEUU se negó a aceptar el principio general de «tratamiento especial» para este grupo de países como un área de negociación separada. Esto concuerda con los esfuerzos realizados por los países desarrollados, de dismantelar las preferencias comerciales y el acceso no-recíproco al mercado para grupos selectos de países, como lo señalan las negociaciones sobre el Tratado de la OMC. En lo referente al ALCA, la fórmula de transacción fue dar «consideraciones especiales para las necesidades» de este grupo de países a través de una asistencia técnica y financiera para las negociaciones, y permitir la posibilidad de una implementación gradual de obligaciones particulares (ibíd.). Sin embargo, no habrá un «acuerdo generalizado» para las economías más pequeñas sobre un periodo de implementación más largo para todas las disposiciones del ALCA, y sólo se admitió la creación de un Grupo Consultivo sobre Economías Pequeñas que se encargará de hacer seguimiento a las negociaciones y de informar sobre las necesidades de ese grupo de países al Comité de Negociaciones Comerciales, que no obstante, no les permitirá negociar o hacer propuestas (*Boletín de la AEC* vol. 1 N° 10, p. 4). Como tampoco se logró previamente, a través de un cabildeo, la «paridad del NAFTA», que extendería los beneficios de que disfruta México bajo el Tlcán a los países de la Cuenca del Caribe y que constituía una necesidad más urgente que el ALCA para los que exportan prendas y textiles a EEUU (Jamaica, República Dominicana, Haití y otros), y que han estado perdiendo inversiones extranjeras y empleos que favorecieron a México.

En suma, como la membresía al Tlcán a la que en algún momento aspiraron Jamaica y Trinidad-Tobago en el Caribe, y Costa Rica en Centroamérica, está descartada, la paridad con el Tlcán se presenta inalcanzable, y cualquier posibilidad de asegurar concesiones especiales dentro del ALCA para las economías pequeñas, tendrá que negociarse caso por caso hasta el 2005. Como señala Girvan, «la estructura acordada para las negociaciones significa que a esta causa deberá dársele seguimiento a través de la ruta del ‘grupo de integración’ más que a través del ‘grupo de pequeñas economías’, aunque el Comité Consultivo da a las pequeñas economías acceso directo al CNC. Es por esta razón que la coordinación y colaboración en las negociaciones entre el MCCA, la Caricom, República Dominicana y Panamá tiene sentido estratégico al menos como principio general». Las dificultades para promover los intereses de las pequeñas economías en términos de asimetría y no-reciprocidad se ven reforzadas por el hecho de que el tema del desarrollo económico, como señalábamos antes, no aparece en la agenda de los países latinoamericanos más grandes, en tanto han iniciado recientemente políticas autóno-



mas de transformación económica, lo que aunado a su tamaño, les permite «entablar batallas por la equidad en los regímenes comerciales», la cual no es la situación de las pequeñas economías en el ALCA y en los foros multilaterales en general (Lewis)¹⁶. Como señala Tórtora, el ALCA no aspira, en este sentido, «a ser un instrumento de cooperación 'asistencialista' donde EEUU otorga en forma unilateral concesiones y ayudas, sino una nueva relación económica basada en la reciprocidad y cuyo contenido preciso dependerá del resultado de la negociación». En este marco, la propuesta de «alianza estratégica» entre Centroamérica y el Caribe, más la participación de República Dominicana y Panamá, se ubica en la necesidad de fortalecer la capacidad negociadora de un «grupo de integración» de las pequeñas economías, más allá de la AEC que incluye a Cuba y al G-3. Entre estos últimos México va a una negociación individual en el ALCA, signada por su pertenencia al Tlcan, mientras que Venezuela y Colombia negociarán desde la Comunidad Andina, en ninguno de los casos recurriendo a consideraciones de asimetría o de tratamiento preferencial en el proceso¹⁷. Mientras tanto Cuba acaba de incorporarse, en noviembre de 1998, a la Aladi. Es por ello que la «alianza» propuesta se inserta en una dinámica específica de las pequeñas economías a pesar de que en la reunión de Santo Domingo de agosto, algunos miembros de la Caricom enfatizaron la necesidad de que la AEC canalice formalmente esta iniciativa. Es interesante en este sentido citar algunas de las propuestas y objetivos planteados en el documento original de la «alianza estratégica», puesto en circulación por República Dominicana desde marzo:

1. Concertar una alianza estratégica entre los países de la Caricom, Haití, Centroamérica, Panamá y República Dominicana, para maximizar el potencial de la región dentro del proceso de integración hemisférica y ante los desafíos extrarregionales.

2. Asegurar la equidad en esta alianza, respetando el derecho de cada aliado a seguir trabajando independientemente en favor de sus metas nacionales particulares y comprometiéndose a contribuir al fortalecimiento de la alianza tanto en el orden político como en el económico.

3. Aportar algunos de los mejores recursos humanos, tanto del sector público como del sector privado, a la defensa de los intereses de la región, compartiendo y minimizando nuestros riesgos y costos, y aprovechando la sinergia que esta alianza nos proporcionará.

4. Proponerse, como región, el logro de los objetivos siguientes:

a) Crear una zona de libre comercio de bienes y servicios entre los países de la Caricom, Haití, Centro América, Panamá y República Dominicana, estableciendo con ello un mercado libre de 60 millones de personas con la finalidad de comenzar a desarrollar intrarregionalmente el libre comercio en preparación de nuestra inserción en el ALCA para el año 2005 y en la economía global.

b) Desarrollar la competitividad de los productores de bienes y servicios, abriendo con relativa rapidez nuestros mercados a todos los productores de la región, para derivar mayores

16. Similares problemas de vulnerabilidad y reciprocidad se plantean en las relaciones de la región con la UE (v. Vacchino).

17. No obstante, es de señalar que empresarios de Centroamérica denunciaron, en marzo de este año, la búsqueda de un trato especial para las economías intermedias que podría retrasar el ALCA (*Boletín Diario de SICA*, 19/3/1998).

beneficios de las economías de escala, así como los procesos de reingeniería, reestructuración, programas de calidad, fusiones y adquisiciones, cambios tecnológicos, estratégicos y culturales de las empresas de la región.

c) Fortalecer la capacidad de la región para promover inversiones nacionales, intrarregionales y extranjeras en los países signatarios, mediante la evaluación y mejoría continua del clima de inversiones de cada uno de los países signatarios, así como mediante el uso de campañas regionales de promoción de inversiones que proyecten la imagen de la región como mercado ideal para invertir.

d) Abrir y liberalizar los mercados de servicios de transporte aéreo y marítimo, con la finalidad de aumentar el volumen y la diversidad de ofertas de estos servicios y promover la competencia entre los suministradores de estos servicios, dentro de la región.

e) Promover el turismo intrarregional, tanto de los nacionales de la región como de los visitantes extrarregionales, mediante la coordinación y desarrollo de actividades promocionales que proyecten la imagen de la región en ciertos países seleccionados como lugar ideal para el turismo.

f) Aumentar la capacidad y el poder de negociación de la región, mediante la coordinación intrarregional de políticas y estrategias extrarregionales, ante EEUU, la UE y la OMC, con énfasis en los siguientes temas:

– Apoyo a las gestiones de la región de la Cuenca del Caribe para obtener la paridad en materia comercial, y recibir el mismo trato que disfruta México en el Tlcan, como paso intermedio para llegar al ALCA para el año 2005;

– Apoyo a las negociaciones de los países signatarios respecto al ALCA; por un lado con México, Canadá y EEUU, en América del Norte (Tlcan), y por otro lado con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Mercosur) y con Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (Grupo Andino) y Chile, en América del Sur;

– Apoyo a las negociaciones de los países de Cariforum con la UE y los demás Estados ACP, a favor de un convenio sucesor de Lomé IV;

– Coordinar reuniones previas a las negociaciones de los países signatarios dentro de la OMC.

g) Según lo demanden las circunstancias extrarregionales y las necesidades intrarregionales, coordinar posiciones regionales ante los organismos internacionales respecto a asuntos económicos, comerciales y financieros, relacionados a los principios que fundamentan y los fines que orientan esta alianza. (*Boletín de la AEC* vol. 1 N° 7, pp. 3-4.)

En la reunión de Cariforum en Santo Domingo, la iniciativa dominicana recibió el apoyo de la Caricom, como ya lo había recibido de América Central en noviembre de 1997. La propuesta de la alianza, si logra avanzar más allá de los acuerdos de libre comercio entre Centroamérica y República Dominicana, por un lado, y la Caricom y República Dominicana, por el otro, se adhiere al proceso del ALCA y puede reforzar la capacidad negociadora de la región y, en especial, de las economías pequeñas dentro de los estrechos márgenes ya establecidos, a la vez de potenciar la capacidad de preparación colectiva para la negociación dentro de un «grupo de integración» más amplio y con más peso. Como señala Girvan, sin embargo, la «alianza» duplica hasta cierto punto la estructura y las funciones de la AEC, a menos que ésta absorba e impulse efectivamente la propuesta, para lo cual deberá superar la reticencia de algunos miembros que no forman parte de la misma¹⁸. Por otra parte, la propuesta indica que la paridad del Tlcan aún integra la agenda de la

Cuenca del Caribe, considerada como un «paso intermedio hacia el ALCA» que proporciona el acceso no recíproco al mercado norteamericano, equivalente al que tiene México en otros aspectos (p. 3). Dicha propuesta hace una mención muy explícita de la búsqueda de negociaciones entre el ALCA y el Mercosur. Desde esta perspectiva, la relación de Centroamérica y de la Caricom con el Mercosur aparece como un objetivo importante (pero no prioritario) en la negociación con el ALCA. Veamos esta relación en más detalle.

Las relaciones entre el MCCA, la Caricom y el Mercosur

Como señalamos al principio, los antecedentes de las relaciones económicas y político-diplomáticas entre los países del Mercosur y los de la Caricom y de Centroamérica han sido limitados¹⁹, con un papel preponderante de Brasil, sobre todo en el Caribe oriental y las Guyanas (González, p. 221), y de Trinidad y Jamaica en la Caricom²⁰ y Costa Rica en Centroamérica como los potencialmente más activos en la relación, al menos económica, con América del Sur. Las relaciones comerciales han sido muy tenues y en esencia han estado concentradas con Brasil²¹ y con la Aladi, con especial predominio de los países andinos y México (Cepal). De hecho, como lo señala un informe del SELA, «resultan poco significativos los vínculos comerciales de los países del Mercosur con el Mercado Común Centroamericano y los países de la Caricom» (p. 27). En términos bilaterales, Uruguay ha demostrado, a partir de su participación en la Cumbre de la Caricom de 1997, su interés por estrechar lazos y establecer acuerdos de cooperación, en una eventual convergencia entre las pequeñas economías de Centroamérica y del Caribe y las de América del Sur. Por otra parte, ha promovido asimismo, con Argentina y Brasil, la firma de un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y el MCCA, firmado en Santiago en abril de este año. Por su lado Argentina, junto con la participación y el apoyo a este acuerdo, se ha incorporado como observador a la AEC y se encuentra promoviendo el establecimiento de una Comisión Conjunta sobre Cooperación, Coordinación y Consulta así como también un acuer-

18. Como apunta Byron, «La AEC es una entidad reciente que aún lucha por consolidarse a medida que la Cuenca del Caribe pasa por un caleidoscopio de cambios económicos, sociales y políticos. Es un avance significativo y realmente esencial en las relaciones Caribe - América Latina. Su futuro, sin embargo, sigue marcado por la incertidumbre al enfrentar la fluctuación en los niveles de interés y compromiso por parte de sus Estados miembros, recursos inadecuados y el gran reto de labrarse y ocupar un espacio institucional exclusivo para sí misma en la región del Caribe» (p. 34).

19. Con la probable excepción de la colaboración de militares argentinos en la represión de movimientos guerrilleros en Centroamérica durante las décadas del 70 y 80, modalidad de cooperación horizontal de características muy particulares.

20. La Caricom ocupa una porción minúscula del mercado de importaciones latinoamericanas (sólo un 0,17%), y las exportaciones de América Latina hacia la Caricom también conforman una proporción muy pequeña de sus exportaciones hacia el resto del mundo (0,72%), aun tomando en cuenta al G-3 (González, p. 214).

21. En 1989 la Caricom y Brasil firmaron un Acuerdo de Cooperación (Ramsaran, p. 185), que se ha concentrado en la cooperación cultural y técnica (González, p. 221). La Caricom buscó la no-reciprocidad de Brasil en los años 80 y su posible participación en el Banco de Desarrollo del Caribe, donde ya estaban México, Venezuela y Colombia, «pero el Brasil era renuente a expandir sus relaciones con esta parte del hemisferio» (ibíd.).

do sobre Cooperación Científica y Técnica, siguiendo los lineamientos de una comisión y acuerdo similares establecido por Chile con la Caricom (González, p. 222). En septiembre de 1998, en ocasión de la visita del presidente Menem a Jamaica, se firmó, entre la Caricom y Argentina, un acuerdo para crear una Comisión Mixta Permanente de Consulta, Cooperación y Coordinación, cuyos objetivos consistirían «en promover y desarrollar relaciones más estrechas entre las Partes en las áreas política, comercial, económica, científica, técnica y cultural» (Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y la Comunidad del Caribe).

Más allá de estos datos, los vínculos entre los países de la Caricom y el Mercosur, tanto en el nivel de esquemas como bilateral, están sin embargo en una etapa preliminar de desarrollo. Al respecto, el único antecedente significativo es el de la reunión informal ocurrida entre representantes de ambos grupos durante el Primer Encuentro de Vice-Ministros de Comercio (Florianópolis, en septiembre de 1996), preparatoria de la Tercera Reunión Ministerial del ALCA. En esta reunión se exploró por primera vez la posibilidad de ampliar las relaciones entre ambos esquemas, incluyendo además la posibilidad de progresar hacia un acuerdo de libre comercio. Empero no ha habido avances significativos recientes en esta dirección, mas el citado informe de la Cepal evalúa de manera positiva la potencialidad del desarrollo de relaciones comerciales entre el Gran Caribe y el Mercosur, particularmente en el área de servicios y adicionalmente en el área de inversiones. El acuerdo firmado entre el Mercosur y el MCCA enfatiza, en este sentido, los temas de comercio e inversión y señala la necesidad de «estrechar las relaciones económicas en los ámbitos de comercio, inversión y transferencia tecnológica» (Acuerdo Marco de Comercio e Inversión entre Mercosur y el MCCA). Además, las posibilidades de cooperación horizontal para la transferencia tecnológica y la capacitación se encuentran presentes. Es evidente la asimetría existente entre las economías de los tres esquemas y en particular entre el Mercosur y el Gran Caribe, con subsiguientes consecuencias sobre las respectivas priorizaciones en las relaciones tanto económicas y comerciales, como en las políticas. Estas últimas, sin embargo, se enmarcan claramente en el proceso de negociación por «grupos de integración» en el ALCA, donde la potenciación de las pequeñas economías del Gran Caribe a través de una «alianza estratégica» permite no solo una mayor interlocución, sino también la aparición de aliados inesperados, identificados con esta situación.

Para concluir, podemos señalar que las relaciones entre la Caricom y el MCCA, por un lado, y el Mercosur, por el otro, responden, más allá de estos pasos incipientes, a una dinámica extremadamente compleja y multidimensional que no se reduce al ámbito económico y comercial y que abarca aspectos políticos y diplomáticos relevantes asociados con la dinámica de la integración hemisférica. En este sentido, se articula con el mecanismo de configuración del ALCA que, más allá de sus altibajos, impulsa una creciente interrelación entre distintos «grupos de integración», independientemente de las asimetrías que puedan caracterizar sus relaciones. En esta perspectiva, para Centro-

américa y la Caricom, la vinculación con el Mercosur puede reforzar, dentro de las limitaciones ya establecidas, su avance hacia dicha integración. Por otra parte, desde la perspectiva de las «economías pequeñas» este avance se entrelaza con la necesidad de fundar convergencias y alianzas entre ellas, en un ámbito particularmente propicio, en la perspectiva regional, como el originado por la AEC. Independientemente de las dificultades de este esquema para articular una agenda específica afin a las negociaciones comerciales regionales y hemisféricas, la creación de la AEC ha abierto un espacio de mayor interrelación entre los países del Gran Caribe y los países de América del Sur, y ha propiciado en mayor o menor medida el acercamiento y la vinculación (cuando no el conocimiento mutuo) entre los países del Caribe no hispano y los países centroamericanos.

En este contexto, el eventual desarrollo de la «alianza estratégica» entre Centroamérica, República Dominicana y la Caricom, no solo potencia sus posibilidades de interlocución y negociación en el marco del ALCA y el desarrollo de una serie de iniciativas en el plano comercial dentro de la AEC, sino que también abre un mayor espectro de posibilidades para la diversificación de sus relaciones hemisféricas, en particular con los países del Mercosur, que cuenta con una decisiva incidencia en las negociaciones del ALCA. Quedan asimismo, en esta etapa preliminar de estos desarrollos potenciales, dos interrogantes que vale la pena asomar. En primer lugar, ¿cuál es el interés de los países del Mercosur en este acercamiento, dadas las asimetrías existentes? Si tenemos en cuenta el escaso volumen de intercambio comercial, más allá de las potencialidades en términos de inversión y de transferencia tecnológica, el eje del interés también parece estar centrado en el desarrollo de un espectro diversificado de nexos con miras a la conformación del ALCA. Sin embargo, no es descartable, en esta misma perspectiva político-diplomática, alguna resonancia en relación con la próxima Cumbre Unión Europea-América Latina que, eventualmente requiere de igual manera de vínculos más estrechos con algunos interlocutores hemisféricos con influencia y conocimiento en las negociaciones con la UE, como lo ilustra, con todas sus dificultades, la experiencia de Cariforum y el futuro de Lomé IV. En segundo lugar, y solamente como un corolario especulativo, ¿cuál será el papel que en el proceso de acercamiento entre Centroamérica y el Caribe con el Mercosur puede jugar un actor con la capacidad regional y global de Cuba?

Bibliografía

- AEC: *Boletín de la AEC*, 1997-1998.
- Bryan, Anthony y Andrés Serbin (eds.): *Distant Cousins. The Caribbean-Latin American Relationship*, North-South Center Press, Miami, 1996.
- Byron, Jessica: «La Asociación de Estados del Caribe y el Nuevo Regionalismo: ¿un arduo acercamiento?» en *Pensamiento Propio* N° 7, 5-9/1998.
- Ceara Hatton, Miguel: «El Caribe insular y la integración hemisférica» en *Pensamiento Propio* N° 5, 9-12/1997.
- Cepal: «Evolución, análisis y perspectivas del Mercado Común del Sur», Santiago, 1/1997.
- Cepal: «Promoción de los vínculos económicos entre los esquemas de integración de América Latina y el Caribe», Santiago, 6/1997.

- De la Ossa, Alvaro (comp.): *El sistema de integración centroamericana: crítica de la visión oficial*, Fundación Friedrich Ebert, San José, 1994.
- De la Ossa, Alvaro (comp): *La integración social: nuevas rutas hacia la discordia*, ORIT/FES/FCI, San José, 1996.
- Girvan, Norman: «¿Hacia una alianza estratégica Centroamérica-Caribe?» en *Pensamiento Propio* N° 7, 5-9/1998.
- González, Anthony: «Globalización, regionalización y las relaciones entre el Caribe de habla inglesa y América del Sur en el contexto hemisférico» en Andrés Serbin (comp.): *América Latina y el Caribe anglófono...*
- Guerra-Borges, Alfredo: *La integración centroamericana ante el reto de la globalización*, Cries, Managua, 1996.
- Intal: *Carta mensual*, Buenos Aires, 1997-1998.
- Intal: «Breve análisis de los procesos de integración en América Latina y el Caribe», 10/1997.
- Jácome, Francine: «Identidad étnica y proyectos políticos: influencia de los factores etnorra-ciales» en F. Jácome (coord.): *Diversidad cultural y tensión regional: América Latina y el Caribe*, Nueva Sociedad/Invesp, Caracas, 1994.
- Jácome, Francine (coord.): *Los retos de la cooperación ambiental: el caso del Caribe*, Nueva Sociedad/Invesp, Caracas, 1997.
- Lewis, Vaughn: «US/Caribbean Bilateral Relations: Is there Life After Year 2000?», servicio Infopress, Nodo Nicaragua, 1998.
- Ramsaran, Ramesh: «Economías pequeñas, preferencias comerciales y relaciones con América del Sur» en Andrés Serbin (comp.): *América Latina y el Caribe anglófono...*
- SELA: «Elementos para el análisis de las oportunidades y retos que implica la vinculación con el Mercado Común del Sur», serie de Estudios sobre Desarrollo, Caracas, 07/1997.
- SELA: «Opciones políticas para el Caribe en las relaciones con Europa y las Américas», Caracas, 11/1997.
- Serbin, Andrés: «Procesos etnoculturales y percepciones mutuas en el desarrollo de las relaciones entre el Caribe de habla inglesa y América Latina» en Rita Giacalone (comp.): *Estudios del Caribe en Venezuela*, CDCH-UCV / Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Caracas, 1988.
- Serbin, Andrés: *El Caribe: ¿zona de paz? Geopolítica, integración y seguridad*, Nueva Sociedad / Comisión Sudamericana de Paz, Caracas, 1989.
- Serbin, Andrés: *Caribbean Geopolitics: Toward Security Through Peace?*, Lynne Rienner, Boulder, 1990.
- Serbin, Andrés: *El ocaso de las islas. El Gran Caribe frente a los desafíos globales y regionales*, Nueva Sociedad/Invesp, Caracas, 1996.
- Serbin, Andrés (comp): *América Latina y el Caribe anglófono: ¿Hacia una nueva relación?*, Instituto de Servicio Exterior de la Nación / GEL, Buenos Aires, 1997.
- Serbin, Andrés y Anthony Bryan (comps.): *¿Vecinos indiferentes? El Caribe de habla inglesa y América Latina*, Nueva Sociedad / Invesp, Caracas, 1990.
- Serbin, Andrés y Carlos Romero (comps.): *El Grupo de los Tres. Asimetrías y convergencias*, Nueva Sociedad / Invesp / Fescol, Caracas, 1994.
- SICA: *Boletín Diario*, 1997-1998.
- Sutton, Paul: «El régimen bananero de la Unión Europea, el Caribe y América Latina» en *Pensamiento Propio* N° 4, 5-8/1997.
- Tórtora, Manuela: «ALCA: Expectativas y realidades», Infopress Integración, SELA, Nodo Nicaragua, 1998.
- Vacchino, Juan Mario: «Reflexiones acerca de la Cumbre de fin de siglo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe», Infopress Integración, SELA, Nodo Nicaragua, 1998.

Documentos

- Acuerdo Marco de Comercio e Inversión entre Mercosur y MCCA, Santiago de Chile, 18/4/1998.
- Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y la Comunidad del Caribe, Kingston, 15/9/1998.

Las trasnacionales chilenas y la integración regional

ANTONIO DAHER

En América Latina existe una independencia entre los acuerdos de integración regional y la inversión externa directa, sea esta de origen extrarregional, o, como en la década actual, más intrarregional. Las trasnacionales chilenas se perfilan como precursoras de una nueva fase de integración, la de los factores productivos, yendo así más allá de los acuerdos de integración en el área. Chile es uno de los 10 países en desarrollo que más invierte en el exterior, y sus capitales explican casi la mitad de las nuevas corrientes intrarregionales de inversión en América Latina, imprimiéndoles, en gran medida, su sello más globalizante que regionalista.

Una extensa publicación del Centro de las Naciones Unidas para las Empresas Transnacionales (Unctc) señalaba que tradicionalmente América Latina absorbía la mitad de los flujos de inversión externa directa (IED) hacia los países en desarrollo, constatando sin embargo una declinación después de 1981, asociada a la crisis económica general de la época (Daher). El 70% de la participación latinoamericana en la inversión externa directa era captado por sólo tres países: Argentina, Brasil y México. Esta situación cambiaría en los años 90 (Marconnet/Fremaux).

Según la Cepal (1998a), en el periodo 1990-1996 América Latina captó 144.000 millones de dólares, el 31% de la inversión extranjera directa destinada a los países en desarrollo, contrastando con el 64% de Asia, el 5% de Africa y el

ANTONIO DAHER: académico de la Universidad Católica de Chile; miembro de la Sociedad Interamericana de Planificación y de la Asociación Española de Ciencia Regional, Faculty Associated, Lincoln Institute, Cambridge; consultor de Ilpes-Cepal y de Unchs, Naciones Unidas; autor de más de 50 publicaciones en libros y revistas científicas.

Nota: El autor agradece la valiosa información elaborada particularmente para este estudio por el Banco Central de Chile, así como la colaboración del Comité de Inversiones Extranjeras y de la Cámara de Comercio de Santiago. También el autor expresa su especial reconocimiento a Guillermo Arntz, Andrés Frávega, Gabriel Galindo, Miguel García, Ignacio Maturana, Juan Carlos Muse y Enrique Van Rysselberghe, asistentes de esta investigación, la cual se desarrolló con el patrocinio del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Palabras clave: integración, inversión externa, globalización, Chile, América Latina.

0,4% de Europa (en desarrollo). En 1996, la distribución al interior de la región fue la siguiente: Brasil, 26%; México, 20%; Argentina, 10%; Chile, 9%; Perú, 8%; demás países, 27%. Chile detentaba el mayor incremento respecto a 1995, con 141% en términos absolutos. Brasil, a su vez, resurgió como principal receptor de inversión (sólo el 2,8% de su inversión externa acumulada a 1996 se originó en los 90). La Cepal constata tres tendencias hacia una mayor diversificación geográfica: el descenso de la participación relativa de los principales receptores, el fortalecimiento de la intervención de los países de tamaño medio, y el estancamiento en el caso de las economías pequeñas. Esto se complementa con la proporción de IED externa directa frente al PIB de cada país: en 1996, Brasil captó inversión equivalente al 1,97% de su producto; Argentina, al 1,78%; y México, el 2,41%. Entre las economías medianas, Chile recibió aportes equivalentes al 7,43% de su PIB –el mayor porcentaje del área–; Bolivia, al 6,68%; Perú, al 6,07%; y Colombia, al 5,37%. En contraste, países de menor tamaño, como Ecuador y Uruguay, lograron atraer recursos externos proporcionales al 2,53% y 1,22%, respectivamente. Del producto regional total de América Latina y el Caribe, Brasil representa el 37%, Argentina el 16%, y Chile, Perú, Colombia y Venezuela, un 4% cada uno. La relación entre el ahorro interno bruto y el PIB, en el periodo 1991-1995, fue de 25,2% en Chile (sólo superado, en la región, por Panamá); 18,7% en Perú; 18,1% en Argentina; 17,1% en Brasil y 6,0% en Bolivia (Cepal 1998a).

Un reporte sobre la inversión mundial elaborada por la Unctad (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) confirma el incremento sustancial de las inversiones intrarregionales en América Latina, con Chile, Brasil y Argentina como los principales países colocadores, y Argentina, Perú y Venezuela como los principales captadores. En los países en desarrollo de todo el mundo, Brasil, México, Argentina, Perú y Chile ocupan los lugares 2º, 5º, 7º, 8º y 9º, como receptores de inversión extranjera directa. Más interesante aún resulta constatar que, entre las 10 naciones en desarrollo que más invierten en el exterior figuran sólo dos latinoamericanas, Brasil y Chile, en los lugares 8º y 9º, respectivamente. De acuerdo con datos de la Cepal (1998a) para el periodo 1992-1996, la inversión directa chilena en Argentina fue equivalente al 54,1% de la aportada por América Latina y el Caribe, y al 10,4% de la inversión total que ingresó a ese país en el mismo tiempo, lo que ubica a Chile en el 2º puesto, con montos que superaron los de países desarrollados, exceptuando a Estados Unidos. En 1995, de los 380 millones de dólares de inversión extranjera en Bolivia, 220 –casi un 58%– fueron aportados por inversionistas chilenos (Hernández). Según antecedentes proporcionados por la Comisión Nacional de Inversiones y Tecnología del Perú (Conite), Chile es el sexto mayor inversionista en el Perú, acumulando, desde 1990 y hasta febrero de 1998, 7.008 millones de dólares (*El Mercurio*, 13/3/98, p. B5).

La Cepal (1998a) señala como uno de los aspectos más sobresalientes en la evolución reciente de la inversión extranjera, el incremento de la inversión latinoamericana en el exterior, especialmente la vinculada a corrientes intrarregionales orientadas a la privatización de activos estatales y a la in-

tegración empresarial horizontal. Según la misma fuente, en 1997 las empresas chilenas fueron responsables del 46,7% de dichas corrientes de inversión. Estas primeras cifras, indicativas del comportamiento de la IED internacional, sugieren preliminarmente que ni en los 80 ni en los 90 –aun considerando el cambio de tendencia comentado– los acuerdos de complementación económica o de libre comercio resultaron decisivos en la orientación de la inversión de los capitales internacionales. Como se verificará más adelante, ni siquiera las nuevas corrientes intrarregionales de IED en América Latina acusarán conductas que evidencien una asociación entre estas últimas y los procesos de integración subregional más antiguos o más recientes.

Relacionando el regionalismo abierto y las empresas latinoamericanas, Di Filippo destaca, entre otros acuerdos, el relativo al Grupo Andino en el marco del Acuerdo de Cartagena: la decisión 292 de 1991 instituyó el Régimen Uniforme para las Empresas Multinacionales Andinas (con aportaciones de capital de inversionistas de dos o más países miembros). Señala, también, el régimen preferencial en materia de empresas conjuntas suscrito entre Argentina y Brasil en junio de 1990, proyectado al Mercosur, y que, entre otras ventajas, les permite acceder a los incentivos de promoción nacional, regional o sectorial. Sin embargo, y a pesar de que la economía de Brasil es casi 10 veces mayor a la chilena, y que la de Argentina la supera en más de cuatro veces (Pinard), y aun considerando los beneficios propios del Mercosur, las inversiones externas directas recíprocas de ambos países son muy menores, incluso en términos absolutos, a las realizadas por capitales chilenos. Las principales acometidas de empresas brasileñas en Argentina suman, en 1990-1997, 487 millones de dólares. A su vez, y en el mismo periodo, las de las empresas argentinas en Brasil totalizaron 745 millones, superándolas en más del 50% (Barraza/Jardel). Estas cifras son inferiores a la IED chilena considerando sólo 1997. Así pues, ni el mayor tamaño relativo de las economías argentina y brasileña, ni su tradicional intercambio facilitado por su contigüidad geográfica, ni su asociación en el Mercosur han redundado en una integración significativa en términos de inversiones recíprocas. El fuerte crecimiento del comercio exterior intrazonal en el Mercosur no registra –hasta el momento– una corriente análoga en materia de inversiones.

El análisis de la IED chilena, cuyos agentes más importantes son las transnacionales criollas, confirmará lo que se ha venido constatando tanto para la IED extrarregional en América Latina cuanto para la intrarregional e, incluso, para la propia IED entre países asociados en acuerdos de libre comercio, uniones aduaneras y formas similares de integración. Más aún, en el caso de la IED chilena se hará más evidente el peso de la temprana política de apertura unilateral y la posterior relativa adhesión a un cierto regionalismo abierto. En este contexto de internacionalización de la economía y en medio de los procesos de integración subregional como el Mercosur, Chile exporta capital (Reveco; Larraín/Morande; Figueroa/Saavedra). En 1997 la IED de empresas chilenas llega a más de 50 países y suma 18.938 millones de dóla-

res, involucrando 878 proyectos que totalizan 34.983 millones (Comité de Inversiones Extranjeras, s/f). La IED chilena presenta sin embargo una fuerte determinante geográfica: más del 60% se concentra en los tres países limítrofes. Y si bien el Mercosur capta un porcentaje similar al de la IED chilena en América Latina, tres cuartas partes de ella se localizan en Argentina y sólo un 20% en Brasil, remarcando la concentración geográfica. Este sesgo se registra también al constatar que, de las 28 empresas privatizadas con participación chilena, 18 son argentinas y 7 peruanas.

La inversión chilena en el exterior equivale al 42% de la extranjera ingresada a Chile (Comité de Inversiones Extranjeras, s/f), pero a diferencia de esta última, concentrada en casi 50% en minería, las transnacionales chilenas se han orientado a los sectores de energía (53%), industria (22%) y servicios (20%). La IED chilena presenta –de acuerdo con las estadísticas del Banco Central de Chile– dos conductas en términos de su orientación sectorial por país: en la primera prima la opción geográfica u opción-país, a la que se suscribe una inversión multisectorial. Es el caso de los países limítrofes, del Mercosur y de EEUU (sobre este último, v. Glickmann/Woodward). En la segunda prima la opción sectorial por sobre el país: los destinos geográficos muestran una inversión marcadamente monosectorial. En Panamá, dos tercios de la IED chilena se concentran en el sector transporte (marítimo); en las Islas Channel, Caimán, Vírgenes Británicas y en Liechtenstein, entre el 80% y el 100% va al sector financiero. Algo similar ocurre en Francia y, en menor medida, en Inglaterra.

Tres tendencias acusa la IED chilena, en los 90, en términos territoriales: primero, una fuerte concentración en muy pocos países, la mayoría de ellos limítrofes; segundo, una relativamente amplia diversificación en una cincuentena de naciones de varios continentes, significativa para una economía pequeña con una historia breve de internacionalización; y tercero, una cierta orientación hacia países «paraísos fiscales». Los países limítrofes concentran algo menos del 50% de la IED según el Banco Central y el Comité de Inversiones Extranjeras (1997 y s/f), y algo más del 70% según la Cámara de Comercio de Santiago (1996 y 1998). Al agregar EEUU, Brasil y Colombia, se llega a cifras del orden de dos tercios a tres cuartos de la inversión. Los «paraísos fiscales» atraen entre el 9% y el 17%, según sea la fuente de registro; y el resto de los países, entre un 13% y un 15%.

Argentina es, según todas las fuentes de información, el destinatario principal de la IED chilena, en montos por lo general crecientes. Los aportes de capital a ese país son de los primeros, cronológicamente, en los registros de inversión externa, y sin duda se asocian a su temprana liberalización y apertura, como también a su radical y más precursor proceso privatizador (Openhayn/Merighi). La IED chilena en Perú y Bolivia se incrementa algo más tardíamente, y declina con anterioridad a la crisis asiática. Brasil, con una participación acumulada todavía menor en la IED, recién en los últimos años detenta una mayor atracción, que probablemente acusará el impacto

de la debacle cambiaria de 1999. La postergación temporal de Brasil se relaciona con su más lento –y aún incompleto– proceso de ajuste económico, con políticas macroeconómicas –incluidas la cambiaria y fiscal– poco sostenibles, y con un proceso de privatización todavía inconcluso. En fin, fuera de EEUU, aparecen como países emergentes para la IED chilena Colombia y, más atrás, México y Venezuela.

Las políticas de desregulación y liberalización, que hacen posible la salida de capitales chilenos, explican también –junto a otros factores– la atracción de inversiones externas por parte de los países de destino, y la creciente competencia entre los países captadores –mediante incentivos legales y tributarios (Berckholtz; Cepal 1993; Fisher)– por incrementar su participación en la IED internacional. En este contexto, los regímenes para la inversión extranjera de cada país resultan cada vez más permisivos (IMF 1992, 1993, 1995 y 1996; The Economist Intelligence Unit).

Como responsable de poco menos de la mitad de todas las «inversiones intrarregionales» en América Latina, Chile contribuye decisivamente en la definición de los principales países captadores de aquellas, situación que se confirma de manera especial en Argentina y Perú, y encuentra una excepción notable en Venezuela. Asimismo, la conducta territorial de la IED chilena corrobora, en parte, la de la IED extrarregional en la misma región, sobre todo en términos de colocación de capitales en países medianos. La menor participación relativa de los principales receptores tradicionales –México, Brasil y Argentina– es, en el caso chileno, de signo contradictorio: por un lado, sus inversiones en México son marginales y en Brasil, proporcionalmente menores aunque crecientes. En cambio, en Argentina, tiene una acumulación histórica que sólo disminuirá, en términos relativos, con las tendencias de diversificación de destinos. En general, puede afirmarse que la geografía de la IED chilena determina, en gran medida, la geografía de la IED intrarregional en América Latina. La notable desproporción entre la IED chilena radicada en Argentina y Brasil, ambos socios del Mercosur, o entre la destinada a EEUU –con quien Chile no tiene acuerdo alguno de integración a pesar de sus frustrados esfuerzos por ingresar al Tlcán– versus la muy menor orientada a México, país con el que mantiene un acuerdo bilateral de complementación económica, ratifica la nula o muy escasa correlación entre los procesos y tratados de integración y la conducta geográfica de la IED chilena.

La inversión externa chilena: una integración de factores productivos

En el más reciente informe sobre la inversión extranjera en América Latina, la Cepal (1998b) afirma que las empresas chilenas que lideraron la inversión en el exterior en los años 90, presentaban un excelente nivel de gestión y competitividad como resultado de las políticas de liberalización y apertura, y habían desarrollado ventajas competitivas en telecomunicaciones, generación y distribución eléctrica, supermercados y tiendas de departamentos,

© 1999 Diego Irañeta/Nueva Sociedad



administradoras de fondos de pensiones y en algunas ramas manufactureras. El crecimiento paralelo del mercado de capitales local y el acceso a los mercados internacionales de financiamiento contribuyeron a que la inversión externa chilena pasara –según cifras citadas del Banco Central– de 181 millones de dólares en 1990 a casi 10.000 millones a mediados de 1998, de los cuales 6.131 millones fueron aportados en 1997 y los primeros siete meses de 1998. Según la misma Cepal, capitales chilenos –a veces en alianza con extranjeros– participaron en un 54,2% del total de inversiones en adquisición de activos públicos y privados latinoamericanos entre 1997 y el primer semestre de 1998, el que ascendió a 10.552 millones de dólares.

Pioneros en el estudio de la inversión directa de las empresas chilenas en el exterior, Bengoela y Paul, afirman que esta responde a tres motivos: el aprovechamiento de imperfecciones de mercado, la diversificación y razones de estrategia. El primero consiste en que las empresas explotan en mercados foráneos una ventaja monopolística adquirida en el mercado local y que puede mantenerse en el mediano plazo, dados los altos costos iniciales asociados a esa adquisición. Esta ventaja puede darse en materia de productos y servicios (*marketing*), de factores productivos (costos), de economías de escala o de barreras de entrada. El motivo estratégico se relaciona con el posicionamiento de las empresas: en este punto destacan los autores la probabilidad de que el tipo de cambio real cayera a futuro en Chile, dadas las condiciones macroeconómicas y políticas de largo plazo en el país, y con ello las empresas chilenas perderían algo de competitividad. Las inversiones directas en el extranjero ayudarían a no quedar al margen de los mercados por alzas en el peso. La caída del tipo de cambio real, prevista en 1991, ha resultado cierta. El paso desde la exportación a la IED –y por ende a la producción en el extranjero– ha dado pie a la hipótesis de que la IED «sustituye exportaciones». No es de extrañar, entonces, que en el plano de los acuerdos comerciales multilaterales, la controversia sobre inversión esté referida principalmente a las restricciones que la afectan en tanto distorsionan el comercio (Butelmann).

La notoriedad de las corporaciones transnacionales en el comercio internacional se hace evidente en las exportaciones e importaciones de EEUU: más de tres cuartas partes de las primeras y casi la mitad de las segundas están asociadas a transnacionales con base en ese país (Unctc). En relación con éstas, se observa que cerca de la mitad de las mayores originadas en los países en desarrollo corresponden a los sectores extractivos y a las industrias de procesamiento de minerales, incluido el petróleo. La transnacionalización se explica en estos casos por la integración vertical en el procesamiento y *marketing* de los minerales en bruto o crudos (Unctc). Di Filippo constata que la transnacionalización de las empresas chilenas incluye un componente importante de actividades terciarias y de no transables, o de rubros del tipo de los que Porter denomina multidomésticos, donde las compañías reproducen sus ventajas competitivas en el interior del país donde operan, que no derivan de la coordinación de plantas que concurren a la elaboración globalizada de un

producto final, sino de la eficiencia del servicio prestado en dicho país. No es claro, en consecuencia, que la IED sea generalmente sustitutiva de exportaciones. No pocas veces incrementa el comercio exterior –sobre todo tratándose de transnacionales que operan recursos naturales o bienes intermedios– y, en experiencias como la chilena, donde la IED está fuertemente orientada a sectores no transables o de servicios, no cabe duda de que más bien complementa al sector exportador, haciendo más plena la inserción de Chile en la economía internacional. La «ventaja chilena» –inducida por la temprana apertura y liberalización y encarnada en la gestión y competitividad– que capitalizan muchas transnacionales chilenas que surgieron o se desarrollaron a partir de empresas estatales privatizadas en un proceso con carácter precursor en América Latina, se expresa también en un singular «management» y «know-how» (Benítez 1991 y 1993) en materia de privatización. No es casual que empresas chilenas hayan participado en la privatización de 28 empresas latinoamericanas. La capacidad de gestión y mayor competitividad de las compañías chilenas explica su orientación «market seeking» y, sobre todo, «efficiency seeking», (Chudnovsky/López/Porta; Chudnovsky/López), aprovechando «imperfecciones de los mercados» y «ventajas de internalización» y de «internacionalización» (Krugman; Krugman/Obstfeld). Los sectores preferentes de la IED chilena y su «expertise» en privatización confirman este sesgo y sello.

Las transnacionales chilenas son, en general, en términos relativos, «PyMEs transnacionales» (pequeñas y medianas empresas). De hecho, considerando el liderazgo de la IED chilena en América Latina y, en general, entre los países en desarrollo, sus empresas escasamente figuran entre las mayores transnacionales originadas en estos últimos, (Garrido/Peres; *AméricaEconomía*), representando, según la Unctad, apenas un 4% de las mismas, ubicadas al final del «ranking» de tamaño. Las «PyMEs transnacionales» chilenas configuran así, por su menor tamaño pero mayor competitividad y mejor gestión, una tipología de «inversionistas extranjeros no tradicionales», con orientaciones sectoriales específicas en donde adquieren un mejor posicionamiento relativo. Esta misma condición de PyMEs, intensivas en gestión más que en capital, combinada con la celeridad y brevedad de su proceso de transnacionalización, explica tal vez la advertencia de la Cepal (1998a) sobre las dificultades que encara la internacionalización de las empresas latinoamericanas, en especial relacionadas con los requerimientos financieros que supone la expansión a nivel regional. Cita, como ejemplo, algunas empresas chilenas de los rubros eléctrico y de supermercados que han debido buscar o aceptar como socios, e incluso como controladores, a empresas extranjeras.

La especialización sectorial de la IED chilena –muy ligada a los rasgos de la ventaja competitiva chilena– es contradictoria según los distintos registros. Mientras los del Banco Central asignan más del 60% de los capitales al sector financiero, de seguros, inmobiliarios y de servicios, las otras fuentes sólo le otorgan entre un 12% y un 13%. Si el primero señala al sector eléctrico como destino de cerca del 7% de la IED, estas últimas le reconocen la máxi-

ma ponderación, del orden del 50%. Todas las fuentes concuerdan en conferirle a la industria el segundo lugar, en porcentajes que fluctúan entre el 11% y el 30%; una coincidencia similar, aunque con participación menor –entre 4,5% y 9%– se da en torno al comercio. En general, en todos los registros, los sectores cronológicamente pioneros y de mayor perfil son el financiero, la industria, el eléctrico, el comercio, y transportes y comunicaciones. Con bajo perfil aparecen la construcción, los servicios comunales, sociales y personales, el sector silvoagropecuario –de incursión más tardía y promisoría– y la minería.

La IED chilena en el sector minero, muy marginal en términos absolutos y en proporción a su relevancia histórica en el producto nacional, puede explicarse por la fuerte presencia de capitales foráneos en la gran minería privada chilena, y por el carácter estatal de Codelco-Chile. A pesar de la larga experiencia minera –que incluye algunas innovaciones tecnológicas endógenas–, las ventajas comparativas del país parecen primar por sobre sus ventajas competitivas, lo que –junto a la dilación de algunos acuerdos sectoriales bilaterales– habría redundado en que el sector más tradicional del comercio exterior permanezca recluido puertas adentro. El análisis de la IED chilena según sector y propósito específico –de acuerdo a cifras de la Cámara de Comercio de Santiago 1998) permite concluir que el 80% de los capitales destinados a privatizaciones se asignó al sector energía, y un 12% al de la industria. A su vez, el 39% de la inversión en instalaciones se adjudicó a la industria, mientras energía y comercio concretaron un 21,9% y un 19,5%. De los capitales orientados a ampliaciones, el 70% se destinó a energía y el 22,6% a industria, confirmando no solo la importancia de estos sectores, sino su consolidación y la maduración de las inversiones acumuladas. En fin, la industria explica el 47% de los capitales cuyo propósito se relacionaba con fusiones y adquisiciones de empresas.

La primacía de los sectores eléctrico y manufacturero en la IED chilena puede ser contrastada con la asignación sectorial de la IED mundial en dos de los principales destinos de aquella, Argentina y Brasil. En el primer país, el 32% se concretó en la industria manufacturera y el 31% en el sector de electricidad, gas y agua, mientras que en Brasil la industria captó el 67% y energía sólo el 4% (Cepal 1998a). Debe tenerse presente que la industria representa, en ambos casos, entre el 21% y el 22% del PIB, en tanto el sector electricidad, gas y agua equivale sólo al 1,83% del PIB argentino y al 4,65% del brasileño (Pinard). La IED chilena se orientó en un 47% a energía en Argentina, y casi en un 57% al mismo sector en Brasil. Entre un 34% y 35% de la misma se asignó a la industria en ambos países. En relación con el resto de la IED mundial en las dos naciones, Chile «sobreinvierte» en energía en ambos, y «subinvierte» en industria en Brasil. La «sobreinversión» relativa en energía se expresa –al menos en generación eléctrica– en la participación chilena en la capacidad instalada de algunos países latinoamericanos: Perú, 38,8%; Colombia, 35,9%; Argentina, 30,6%. En Brasil, sin embargo, la participación chilena es de sólo 1,1% (Godoy/Correa). Otra expresión de ese sesgo

sectorial es el hecho de que, de las 28 empresas latinoamericanas privatizadas con participación chilena, 26 son del sector energía (Zerda/Sáez).

La Cámara de Comercio de Santiago, sobre la base de información de los estados financieros de las empresas, entrega los siguientes resultados de las filiales chilenas en el exterior (expresados en dólares de cada año): 1994, 50,4 millones de dólares; 1995, 138 millones; 1996, 624 millones; 1997, 1.085 millones. Sin embargo, tres sectores, fondos de pensiones y seguros, telecomunicaciones y, salvo en un año, imprenta, anotan pérdidas en todo el periodo (*El Mercurio*, 23/9/98, p. B1). En 1998, de un total de 212 filiales chilenas en el exterior, 115 obtuvieron ganancias y 97 pérdidas. Las ganancias totales sumaron 795 millones de dólares (*Estrategia*, 5/3/1999, p. 12).

La tasa de rentabilidad de la IED alcanzó –entre 1991 y 1995– al 24,6% en Venezuela; 20% en Brasil; 19,7% en Argentina; 18,5% en Chile; 17,1% en México; 16,4% en Colombia y 13,1% en Perú (Cepal 1998a). La rentabilidad sectorial en el periodo 1994-1997, negativa en tres rubros con menor participación relativa en la IED chilena, puede predecir la distribución y especialización sectorial a largo plazo de las transnacionales chilenas. En la actual coyuntura, las pérdidas y ganancias asociadas a las consecuencias de la crisis asiática en 1998, y a la crisis fiscal y cambiaria de Brasil en 1999, con sus potenciales secuelas en Argentina y en toda la región (Recabarren/Suárez), frenarían la pujante inversión externa chilena, así como también imprimirle una reasignación sectorial y, sobre todo, geográfica.

La IED chilena, más reciente que el auge exportador del país en los 80 y que su temprana apertura unilateral a fines de los 70, muestra, al igual que el comercio exterior de Chile, un volumen proporcionalmente alto en relación con el menor tamaño de su economía y, sobre todo, una distribución internacional bastante independiente de los acuerdos de integración suscritos por el país. Si bien la diversificación de destinos de las exportaciones chilenas no es para nada simétrica con la de la IED nacional –lo que, sumado a su fuerte diferenciación sectorial confirma la tesis de que esta última, lejos de sustituir comercio exterior, complementa la inserción global del país–, se hace evidente que tanto la geografía de las inversiones como la de las exportaciones, aunque distintas, acusan el mismo sesgo globalizante antes que regionalista.

La paradoja se presenta, sin embargo, cuando se constata que la IED chilena –la más importante en el ámbito intrarregional– es la mayor contribución a la integración, sobre todo sudamericana, en la producción de bienes y servicios. En este sentido, esta IED es precursora de una nueva fase en la integración regional: la de los factores productivos, superando así el sólo intercambio comercial. Esta nueva dimensión en la integración regional hará necesaria, cada vez más, la coordinación de las políticas macroeconómicas –en especial de la cambiaria, monetaria y tributaria– entre los países de la región, avanzando así por sobre los primeros acuerdos arancelarios y aduane-

ros. Esta integración más plena es un requisito no solo para el fortalecimiento de un regionalismo que debe estar abierto en el contexto de una economía tendiente a ser más global, sino también para minimizar el riesgo-país ante crisis crecientemente más mundiales. En rigor, el riesgo-país, sobre todo en las naciones en desarrollo, depende cada vez más del «riesgo-región»: es la contraparte inevitable de la integración.

Referencias

- Agosin, Manuel: «Savings and Investment in Latin America» en *Unctad Review 1995*, Naciones Unidas, Ginebra, 1995, pp. 155-175.
- AméricaEconomía*: «500 Latin America's Largest Companies», 1997.
- Banco Central de Chile: «Capítulo XII. Adquisición de divisas para inversiones en el exterior», Banco Central de Chile, Santiago, s/f.
- Barraza, Alejandro y Silvia Jardel: *Mercosur, aspectos jurídicos y económicos*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998.
- Bengolea, Manuel y Luis Hernán Paul: «Inversión directa de las empresas chilenas en el exterior. Razones de una creciente necesidad» en *Estudios Públicos* N° 43, pp. 229-244.
- Benítez, Andrés: *Chile al ataque*, Zig-Zag, Santiago, 1991.
- Benítez, Andrés: *Los nuevos líderes*, Zig-Zag, Santiago, 1993.
- Berckholtz, Pablo: *Inversión extranjera en América Latina. Aspectos legales*, Hammurabi, Buenos Aires, 1991.
- Butelmann, Andrea: «Acuerdos de libre comercio, ¿qué se negocia?» en Andrea Butelmann y Patricio Meller (eds.): *Estrategia comercial chilena para la década del 90*, Cieplan, Santiago, 1993, pp. 69-114.
- Cámara de Comercio de Santiago: *Inversión detectada de empresas chilenas en el exterior, 1990-1995*, Departamento de Estudios Económicos, Cámara de Comercio de Santiago, 1996.
- Cámara de Comercio de Santiago: *Inversión detectada de empresas chilenas en el exterior, 1990-1997*, Departamento de Estudios Económicos, Cámara de Comercio de Santiago, 1998.
- Cepal: *Directorio sobre inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 1993: marco legal e información estadística*, Cepal, Santiago, 1993.
- Cepal: *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1997*, Naciones Unidas, Santiago, 1998a.
- Cepal: *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1998*, Naciones Unidas, Cepal, Santiago, 1998b.
- Comité de Inversiones Extranjeras: *Chile Investment Review. Foreign Investment Indicators*, Comité de Inversiones Extranjeras, Santiago, 12/1997.
- Comité de Inversiones Extranjeras: *La inversión de capitales chilenos en el mundo, 1990-1997*, Comité de Inversiones Extranjeras, Santiago, s/f.
- Chudnovsky, Daniel, Andrés López y Fernando Porta: «La nueva inversión extranjera directa en la Argentina: privatizaciones, mercado interno e integración regional» en Manuel Agosin (comp.): *Inversión extranjera directa en América Latina: su contribución al desarrollo*, BID-FCE, Santiago, 1996, pp. 47-120.
- Chudnovsky, Daniel y Andrés López: «Las estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina y Brasil. ¿Qué hay de nuevo en los años noventa?» en *Desarrollo Económico* vol. 38, 1998, pp. 69-103.
- Daher, Antonio: «Conversión de la deuda y conversión territorial» en *Revista de la Cepal* N° 43, 1991, pp. 121-132.
- Di Filippo, Armando: «Regionalismo abierto y empresas latinoamericanas» en *Pensamiento Iberoamericano* N° 26, 1994, pp. 121-156.
- Figueroa, Isabel y Alvaro Saavedra: *Inversiones de Chile en el exterior*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Santiago, 1994.
- Fisher, Stanley: *Capital Account Liberalization and the Role of the IMF*, Fondo Monetario

- Internacional, Washington, 1997.
- Garrido, Celso y Wilson Peres: «Las grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos en los años noventa» en Wilson Peres (comp.): *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, Siglo XXI, México, 1998, pp. 13-80.
- Glickmann, Norman y Douglas Woodward: *Los Nuevos Competidores. Los inversores extranjeros cambian la economía norteamericana*, Gedisa, Barcelona, 1994.
- Godoy, Rodrigo y Felipe Correa: «Generadoras eléctricas latinoamericanas. Buscando nuevas oportunidades en un entorno competitivo» en BanChile Corredores de Bolsa: *Alternativas de Inversión*, Santiago, 5/1998, pp. 3-4.
- Hernández, Marianela: «Comercio con Bolivia. Negocios en las alturas» en *Revista Hoy* N° 973, 1996, pp. 34-35.
- IMF: «IMF Annual Report. Exchange Arrangements and Exchange Controls», IMF Publication Services, Washington, 1992.
- IMF: «IMF Annual Report. Exchange Arrangements and Exchange Controls», IMF Publication Services, Washington, 1993.
- IMF: «IMF Annual Report. Exchange Arrangements and Exchange Controls», IMF Publication Services, Washington, 1995.
- IMF: «IMF Annual Report. Exchange Arrangements and Exchange Controls», IMF Publication Services, Washington, 1996.
- Krugman, Paul: *Geografía y Comercio*, Antoni Bosch, Barcelona, 1992.
- Krugman, Paul y Maurice Obstfeld: *Economía internacional, teoría y política*, McGraw Hill, Madrid, 1994.
- Larraín, Felipe y Felipe Morande: «La inserción financiera en el mundo, un problema de oportunidad» en Felipe Larraín (ed.): *Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1994, pp. 323-346.
- Marconnet, Isabelle y Philippe Fremaux: «La nouvelle géographie de l'investissement international» en *Alternatives Economiques* N° 133, 1/1996, pp. 68-71.
- Openhayn, Benjamín y Javier Merighi: «Movimiento de capitales en la Argentina: factores externos e internos» en *Desarrollo Económico* vol. 38, 1998, pp. 105-121.
- Pinard, Gustavo: *Mercosur y los tratados internacionales. El caso chileno*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998.
- Porter, Michael: *La ventaja competitiva de las naciones*, J. Vergara, Buenos Aires, 1991.
- Recabarren, Antonio y Leonardo Suárez: «Impacto global de la crisis asiática» en Larraín Vial Corredores de Bolsa (ed.): *Informe Económico Internacional*, Santiago, 1/1998, pp. 3-15.
- Reveco, José Manuel: *Inversiones chilenas en el exterior. Perspectivas, problemas y alternativas*, Pries-Cono Sur, Santiago, 1992.
- The Economist Intelligence Unit: «Country Report», Dartford, Kent, 1998.
- Unctad: *World Investment Report 1997. Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Naciones Unidas, Ginebra, 1997.
- United Nations Centre on Transnational Corporations: *Transnational Corporations in World Development, Trends and Prospects*, Unctc, Naciones Unidas, Nueva York, 1988.
- Zerda, Guillermo y Alejandro Sáez: «Empresas chilenas: el sueño americano» en *Apertura* N° 1, 1996, pp. 54-65.

La integración centroamericana en el umbral del siglo

Una evaluación económica y política

ALFREDO GUERRA-BORGES

Recién una vez avanzados los años 90 América Central pudo redinamizar los mecanismos y prácticas de integración que la guerra de los 80, como en otras cosas, hizo retroceder. Los países centroamericanos tienen mayor importancia geopolítica que económica, por ello es necesario que mantengan su unidad en el momento de negociar con otros acuerdos o países más poderosos. El actual clima ideológico no ayuda a eso, pero los gobiernos deberían advertir que la liberalización comercial no es la panacea para sacar del marasmo a sus sociedades.

El objeto de este artículo es presentar el estado del proceso de integración económica centroamericana en el umbral de un nuevo milenio. con tal fin se indicarán sus aspectos institucionales y funcionales más importantes: en que pie está el proceso, cuáles son las actividades que concitan la mayor atención de los gobiernos, y a manera de conclusión general los desafíos que enfrenta y algunas reflexiones adicionales.

Situación actual del esquema de integración

De la fractura a la recuperación. La desafortunada concurrencia en los años 80 de la crisis tanto política como económica, ambas en extremo profundas, tuvo efectos desastrosos en las economías de Centroamérica y en la institucionalidad de cada país, de los cuales todavía no se recuperan. El Mercado Común fue severamente golpeado, y Estados Unidos, por su parte, hizo lo posible por

ALFREDO GUERRA-BORGES: investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México; miembro del Sistema Nacional de Investigadores; profesor de Procesos de Integración en América Latina en la División de Posgrado de la Facultad de Ciencia Política y Ciencias Sociales de la UNAM.

Palabras clave: integración, libre comercio, América Central.

romperlo a fin de aislar a Nicaragua. Sin embargo, el proceso pasó la prueba. El balance de lo construido y lo sufrido es el siguiente: el principal logro de la integración centroamericana ha sido crear una interdependencia real entre los cinco países de la región. Así lo pone de manifiesto el hecho de que en los años de mayor perturbación, cuando los gobiernos daban traspies en el tratamiento de la crisis económica y estaban enredados en la crisis política interna y regional, sólo el sector empresarial hizo la principal contribución para salvar del desastre al Mercado Común, vista su necesidad para mantener operativas las empresas. Dicha interdependencia es precisamente lo que se espera de un proceso de integración, si tiene éxito.

La vuelta a la normalidad significó, ante todo, *el restablecimiento de la unión aduanera*, objetivo central de los tratados fundacionales del proceso. Por lo que toca a la *zona de libre comercio*, el hecho principal es que en 1998 todos los productos originarios gozaban nuevamente de libre comercio, con excepción del café, azúcar, alcohol etílico, harina de trigo, derivados del petróleo y cigarrillos, que siguen incluidos en el anexo A del Tratado General de Integración Económica. El comercio intracentroamericano ha aumentado en forma sostenida. A partir del punto de caída más bajo en 1986, cuando el intercambio retrocedió hasta 413 millones de dólares (menos del 50% de su nivel en 1981), en 1998 tuvo un valor de 2.235 millones¹, que es el 20% del valor de toda la exportación de Centroamérica. El índice es un tanto inferior al que ya se había alcanzado en los años 70, tal vez por la menor participación relativa de Costa Rica. Para El Salvador y Guatemala, los dos principales exportadores de la región, el Mercado Común constituye, en cifras redondas, 40 y 30% de su exportación total, respectivamente. El 90% del comercio intrarregional está compuesto de productos industriales (tradicionales e intermedios), en tanto que en el extrarregional predominan abrumadoramente los productos agrícolas. Esta disparidad revela, por otra parte, un nivel insuficiente de competitividad internacional en los rubros que participan en las exportaciones intrarregionales².

Una vez restablecida en lo fundamental la uniformidad del arancel externo común (AEC) en 1993, la falta de equiparación de nuevo se produjo en virtud de la Resolución 13-95 de los ministros de Integración, aprobada en diciembre de 1995, que fijó los niveles arancelarios en 0% para materias primas y bienes de capital y 15% para los bienes finales, con dos franjas intermedias de 5% y 10%, dejando en libertad a los países para determinar el periodo de su implantación. La nueva estructura tarifaria está vigente en Nicaragua desde enero de 1997, en El Salvador y Guatemala a partir de enero de 1999

1. Información de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Sieca).

2. Víctor Bulmer-Thomas: «La unión aduanera: un imperativo para la integración regional en América Central» en José Antonio Sanahuja y José Angel Sotillo (coord.): *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, Libros de la Catarata, Madrid, 1998.

y en Costa Rica lo estará en enero del 2000. Honduras tiene en vigor los nuevos aranceles desde mayo y diciembre de 1997, con la excepción de los aplicables a bienes finales que serán efectivos hasta diciembre del 2000³. Por consiguiente, para esa fecha la uniformidad del AEC se habrá restablecido en su totalidad nuevamente. Esta afirmación se relativiza al tener en cuenta que los acuerdos de libre comercio de Costa Rica y Nicaragua conceden a México un tratamiento arancelario específico, por lo que en estricto sentido no habrá AEC a menos que se unifiquen todos los tratados de libre comercio con México después de que se haya suscrito el que ahora se negocia con el Triángulo Norte (compuesto por Guatemala, El Salvador y Honduras). Pero eso tomará tiempo⁴.

La azarosa historia del reordenamiento institucional. Una vez terminada la guerra en Nicaragua y celebradas en este país elecciones generales en 1990, se consideró llegado el momento de reactivar y reestructurar el Mercado Común, tarea que asumieron los presidentes de los países centroamericanos. En cuanto a la reactivación ya vimos que se ha tenido éxito. No puede decirse lo mismo de la reestructuración, si vamos al fondo de las cosas. Lo que explica esta divergencia es que la primera está en consonancia con la interdependencia económica alcanzada, es decir, con la necesidad de la industria de contar con el mercado de la región, mientras que para realizar una reestructuración coherente, realista y ajustada a las circunstancias en un horizonte previsible es preciso tener ideas claras, en principio, sobre el papel de la integración en la actual coyuntura regional e internacional y, en segundo lugar, sobre los medios políticos e institucionales que deben ponerse a su servicio para que pueda cumplir su misión con eficiencia. Los gobiernos carecen hoy en día de esa claridad. Su nueva composición social, afín al empresariado o proveniente de éste, y su adhesión ideológica neoliberal, los retiene en el corto plazo y los consuela con que en el largo plazo el mercado proveerá. ¿En dónde está, por consiguiente, el proceso centroamericano en materia tan fundamental como su redefinición y su estructura institucional? ¿Qué se propone y con qué medios institucionales cuenta para alcanzar sus propósitos? ¿Son éstos realistas o solamente vistosos?

La falta de claridad se hizo sentir desde el principio porque en vez de reestructurar se optó simplemente por readecuar⁵. Los jefes de Estado suscribieron en 1991 el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, organismo que había permanecido en estado de hibernación desde su creación en los años 60. El protocolo instituye el Siste-

3. Sieca: «Programa de desgravación arancelaria de los países centroamericanos, actualizado al 20 de agosto de 1998».

4. La unificación de los distintos tratados de libre comercio se convino en la cumbre presidencial centroamericano-mexicana conocida como Tuxtla II.

5. Una primera crítica, detallada y bastante ácida en razón de su franqueza, la hicimos por primera vez en Alfredo Guerra-Borges: «Integración centroamericana en los noventa: de la crisis a las perspectivas» en *Revista Mexicana de Sociología* N° 3/92, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1992.

ma de Integración Centroamericana (SICA) como marco institucional de la integración regional; su «objetivo fundamental (es) la realización de la integración de Centroamérica para constituirla como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo»; su imaginativa lista de propósitos comprende tanto la unión económica como el tráfico de armas, el narcotráfico, la erradicación de la corrupción, acciones colectivas para preservar y promover la democracia en la región, etc. El protocolo crea una nueva estructura de órganos regionales que se sobrepone a otros subsistentes de tratados distintos no derogados. Complica en vez de simplificar⁶. De acuerdo a su *objetivo fundamental* el SICA es una institución de índole política, o sea, que nace bajo el mismo signo equivocado de la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca), con idéntico horóscopo que la condenó a la catalepsia por la fuerza de las condiciones concretas de Centroamérica.

Para algunos observadores, sin embargo, el SICA es un acontecimiento de gran relevancia, pues en lo sucesivo ya no tendría en esencia el carácter económico que ha tenido desde los años 50 y el proceso de integración podría «convertirse en un factor de consolidación democrática de los regímenes que en él participan»⁷. Esta percepción encuentra más asidero aun cuando se toma nota del acuerdo de los presidentes de Centroamérica (1997) de ir a la Unión Centroamericana (que es en rigor de verdad, *integración política*). A juzgar por las apariencias estaríamos viviendo ahora los buenos tiempos de la Unión Europea, pero cuando se tiene conocimiento directo de las instancias políticas centroamericanas y, por ende, los acuerdos se juzgan con apego a la cruda realidad la conclusión es lamentablemente distinta. Son otros los miradores de la política oficial en la hora presente, comerciales en gran parte y en exceso ideológicos. En cuanto a la integración política, si vamos a las condiciones prevalecientes, puede concluirse sin problema que se está ahora tan lejos de ésta como hace siglo y medio cuando se rompió la federación centroamericana. Por consiguiente, el acuerdo adoptado en San Salvador viene a sumarse a más de 2.000 resoluciones que ha tomado la Reunión de Presidentes Centroamericanos (órgano superior del SICA), sin capacidad institucional para cumplirlos, lo que explica que no se malgaste energía en realizar una labor de seguimiento.

Después de firmado el Protocolo de Tegucigalpa tuvo que suscribirse en Guatemala un protocolo para hacerse cargo de la integración económica, única realidad consolidada hasta el presente, a la que ahora se redujo a la condición de subsistema. El Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica completó la confusión institucional introducida por el

6. Irene Rodríguez Manzano: «El nuevo marco político e institucional: la integración centroamericana» en José Antonio Sanahuja y José Angel Sotillo: ob. cit., analiza el Protocolo de Tegucigalpa e incluye el examen del esquema anterior desde sus orígenes.

7. José Antonio Sanahuja: «Nuevo regionalismo e integración en Centroamérica» en José Antonio Sanahuja y José Angel Sotillo: ob. cit., p. 25. Este trabajo analiza también las limitaciones del SICA. Se trata, en general, de un cuidadoso estudio con muy buena base de conocimiento del proceso centroamericano de integración.

Protocolo de Tegucigalpa⁸. Así las cosas, el 12 de julio de 1997 los presidentes aprobaron la Declaración de Panamá II y con ella los Lineamientos para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional. De acuerdo a estos lineamientos todas las secretarías (la Sica, la Secretaría General del SICA y otras cinco más) deberían unificarse. El nuevo centro ejecutivo asumiría además las funciones de las secretarías de todos los consejos, comisiones, comités y foros sectoriales que cuenten con algún tipo de secretariado conformado por ministros, viceministros y directores ejecutivos de las instituciones nacionales. La secretaría unificada, si llegara a crearse, adolecería de serios desequilibrios internos. Realidades tan contundentes como la integración económica convivirían desde un nivel subordinado con actividades incipientes de pronóstico reservado en asuntos políticos, que con seguridad estarían destinados a la instancia superior. No es el único problema ni la única deficiencia.

Así pues, los lineamientos tampoco han puesto las cosas derechas por lo que la reestructuración pende una vez más de una decisión posterior, esta vez de la suscripción de un Tratado único que en definitiva estructure la nueva institucionalidad, defina sus funciones y fije los objetivos. No está claro cuándo se emprenderá la negociación del Tratado único, ya que hasta nuevo aviso la atención de los gobiernos está concentrada en otras actividades, como se verá en la sección siguiente. Entretanto Costa Rica, el país de mayor tradición democrática, no cree que el SICA pueda democratizar la región y ha manifestado temor de que la unificación de todas las secretarías *contamine* la integración económica. Sus reservas han abierto aún más el compás de espera. En tanto se cuente con el Tratado único los órganos e instituciones existentes conservarán sus funciones y entidad actuales y el SICA «coordinará», sin que se sepa cómo. Confuso pero cierto.

La tarea central y sus circunstancias

Veamos ahora cuál es la actividad central de los gobiernos centroamericanos en el marco de la integración. En los últimos años la atención oficial se ha orientado a las negociaciones comerciales con otros países latinoamericanos para suscribir tratados de libre comercio, redefinir el tratado comercial con EEUU y conservar y ampliar la relación privilegiada que se tiene con la UE. Conforme a su propia dinámica interna y a los compromisos asumidos en el GATT/OMC, los países de la región han venido mejorando la normatividad comercial en el marco de la integración económica. El Consejo de Ministros de Centroamérica aprobó en julio de 1998 un Plan de Acción Inmediata cuyo elemento esencial es «Fortalecer y modernizar la normativa regional con ni-

8. El desconcierto total a que se llegó queda claramente ilustrado con hechos en: A. Guerra-Borges: «Impacto de los tratados de libre comercio en el Mercado Común Centroamericano: una reflexión preliminar» en VVAA: *La integración centroamericana ante el reto de la globalización*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries), Managua, 1998, pp. 46-49.

veles de calidad superiores o, al menos, iguales, a los alcanzados con otros socios comerciales (República Dominicana y México). Para lograr el perfeccionamiento y modernización del marco reglamentario comercial de Centroamérica, las acciones a desarrollar deberán concretarse en la adopción de reglamentos técnicos regionales modernos y con disciplinas de alto nivel». El Consejo de Ministros acordó conceder prioridad a las negociaciones con la República Dominicana, Chile, Panamá y el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y las del Triángulo Norte con México.

Una fotografía instantánea de las negociaciones comerciales en su estado actual (primer semestre de 1999) muestra el siguiente panorama:

Panamá. La XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos y de Panamá acordó en julio de 1997 iniciar las negociaciones para un tratado de libre comercio, cuyo marco general para las negociaciones fue aprobado en esa fecha. Según éste los cinco países centroamericanos actuarán como una sola parte negociadora. La primera ronda tuvo lugar en septiembre de 1998 y la segunda en noviembre del mismo año. Como antecedente hay que decir que las relaciones Centroamérica-Panamá tienen un historial de muchos años con base en acuerdos bilaterales existentes desde los años 50. El comercio total entre ambas partes es favorable a Panamá (172 millones de exportaciones centroamericanas en 1996 frente a 324 millones desde Panamá).

Caricom. El acercamiento entre Centroamérica y el Caricom se ha venido realizando mediante el mecanismo de Conferencias Ministeriales. Hasta mediados de 1999 se han llevado a cabo tres conferencias: enero de 1992, en San Pedro Sula, Honduras; mayo de 1993 en Kingston, Jamaica; y la tercera en noviembre de 1996 en San José, Costa Rica. Durante la tercera conferencia fue aprobado el «Programa Marco de Cooperación Centroamérica-Caricom» y se definieron las áreas de acción inmediata, a saber: relaciones económicas Centroamérica-Caricom, turismo, y lucha contra la narcoactividad y el tráfico ilícito de armas. Se han intercambiado impresiones sobre la posibilidad de un acuerdo de libre comercio, pero no se ha entrado a considerar formalmente.

Mercosur. Con el Mercosur se dio un paso importante durante la II Cumbre de las Américas en Santiago, ocasión en que los presidentes de los países que conforman el Mercosur y los presidentes de los países centroamericanos, como miembros del Mercado Común Centroamérica, suscribieron en abril de 1998 un «Acuerdo Marco de Comercio e Inversión», cuyos objetivos son, entre otros, estrechar las relaciones económicas en los ámbitos de comercio, inversión y transferencia de tecnología; fortalecer y diversificar las acciones de cooperación entre las partes; promover las inversiones entre éstas y acordar mecanismos de promoción y protección de las inversiones.

Chile. También durante la II Cumbre de las Américas los gobiernos centroamericanos y de Chile suscribieron un comunicado en que se da cuenta de su volun-

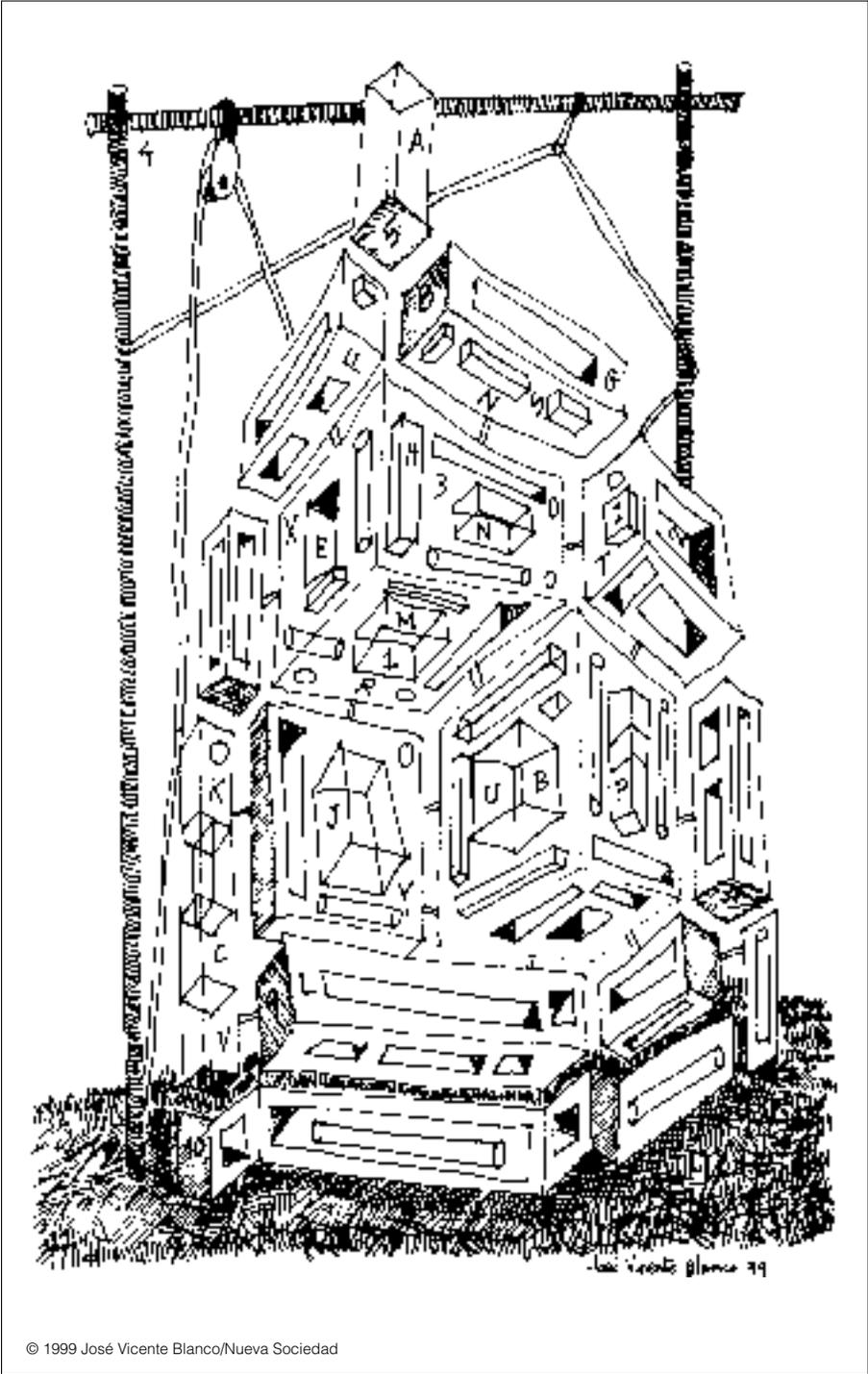
tad de acelerar el proceso de integración mediante negociaciones directas para celebrar un tratado de libre comercio entre las partes, el cual, según se indica, será congruente con los objetivos del Area de Libre Comercio de las Américas y compatible con la OMC. Además tendrá en cuenta los acuerdos suscritos sobre Promoción y Protección de las Inversiones. El acuerdo inicial para negociar un tratado de libre comercio tuvo lugar en 1996 con motivo del encuentro del presidente Frei y los jefes de Estado de Centroamérica.

El esquema organizativo de las negociaciones (principios, sedes, participación del sector privado, etc.) fue aprobado en agosto de 1998 por la primera Reunión de Viceministros de Centroamérica y Chile. La Sieca actuará como Secretaría Técnica. En los principios se reconoce a los países centroamericanos como parte negociadora y a la República de Chile como la otra parte. Una característica de los principios es que la parte normativa del tratado se negociará actuando los países centroamericanos como parte negociadora en tanto que el Programa de Desgravación y las Reglas de Origen, así como los anexos de otros capítulos, lo serán de manera bilateral entre cada una de las naciones centroamericanas y Chile. La misma pauta se sigue en las negociaciones con Panamá. En la parte normativa se es Mercado Común Centroamericano, no así donde están los intereses concretos.

Las negociaciones tienen como modelo los tratados de libre comercio de Chile con México y con Canadá, que no incluyen ningún trato preferencial ni reconocimiento alguno de asimetrías. Las negociaciones comprenden todos los sectores y disciplinas, sin exclusiones. La primera ronda tuvo lugar en septiembre de 1998. Al momento de escribir estas líneas estaba prevista la siguiente para mediados de mayo de 1999 en Antigua, Guatemala. Paralelamente Chile está llevando adelante con el sector privado un programa de actividades que se inició en Honduras la segunda semana de mayo del mismo año, enfocado al involucramiento y participación de las empresas en las negociaciones del tratado de libre comercio. Se trabaja con la meta de tenerlo listo en enero de 2000.

Comunidad Andina. Con la Comunidad Andina tuvo lugar una reunión entre la Secretaría de la Comunidad Andina y la Sieca en marzo de 1998, en San José. Además de los propósitos de coordinación con el ALCA para lograr una mayor presencia comercial dentro de éste, fue abordado el tema sobre un posible tratado de libre comercio entre el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad, pero coincidieron en que su viabilidad sería a mediano plazo. Mientras tanto, podría avanzarse mediante acuerdos de alcance parcial para ampliar las listas vigentes e incluir reciprocidad de Centroamérica.

Un cambio importante se operó en abril de 1999, ocasión en que los viceministros de los países miembros de la Comunidad y los del Triángulo Norte sostuvieron un encuentro en Miami para hacer seguimiento a las conversaciones sostenidas en Surinam durante la Segunda Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA, lo mismo que a la visita que hiciera a



Guatemala la ministra de Comercio Exterior de Colombia y presidenta de la Comisión de la Comunidad Andina en febrero de 1999, Marta Lucía Ramírez. Hubo consenso en negociar y suscribir en el más breve plazo posible un acuerdo de comercio e inversión con reglas sencillas, el cual serviría de base para profundizar los compromisos hasta la suscripción de un tratado de libre comercio. El acuerdo comprendería, entre otras disposiciones, las relativas al acceso de bienes, reglas de origen, inversiones y solución de controversias. A más tardar el 30 de junio de 1999 la Comunidad Andina presentará a los países centroamericanos una propuesta de acuerdo. En la misma fecha las partes intercambiarán listas de productos de interés con la indicación del margen de preferencia que se solicita. La primera reunión de negociación tendría lugar en julio del mismo año en Lima⁹.

República Dominicana. Con este país se suscribió en abril de 1998 un tratado de libre comercio que entró en vigor el 1º de enero de 1999. El proceso de negociación fue sumamente rápido gracias, primero, al firme apoyo político que tuvo, y luego a la forma de negociación adoptada, que en materia de acceso a mercados de bienes siguió el procedimiento de lista negativa con muy pocos productos incluidos. Este acuerdo es el primero en la historia comercial de Centroamérica, y suscrito en forma conjunta por los países centroamericanos en su condición de miembros del Mercado Común. Quedaron pendientes para resolverse en el plazo de 120 días las listas de productos exceptuados del libre comercio, las normas de origen y el tratamiento a dar a los bienes producidos en las zonas francas y otros regímenes fiscales.

México. La iniciativa de crear una zona de libre comercio partió de México, cuyos intereses en Centroamérica no son tanto comerciales como geopolíticos. Del interés geopolítico de México en la región hay evidencias convincentes. Una de ellas es el Programa de Cooperación Energética (del Acuerdo de San José) suscrito por los presidentes de México y Venezuela en 1980; que no obstante ha ido perdiendo relevancia. Asimismo, se destaca la diplomacia activa que desplegó México con motivo de la grave crisis política centroamericana desencadenada por las acciones del gobierno de Reagan contra la revolución sandinista. Más allá de lo coyuntural es indudable, sin embargo, que el principal componente geopolítico de la diplomacia de México hacia Centroamérica es la frontera con Guatemala. Lo que subraya la significación de este hecho y le imprime un rasgo distintivo es, en primer lugar, la existencia de reservas de hidrocarburos en ambos lados de la frontera; en segundo lugar, que la contigüidad de las áreas fronterizas no es solo geográfica sino también étnica e histórica; y por último, que Chiapas y el occidente guatemalteco tienen en común una alta explosividad social, debido a que en ellas viven poblaciones indígenas que por siglos han sufrido humillación y despojo.

9. Ayuda de Memoria de la Reunión de la Comunidad Andina con El Salvador, Guatemala y Honduras, 25/4/1999.

La apertura de una nueva etapa de las relaciones de México y Centroamérica tuvo lugar en Tuxtla Gutiérrez en enero de 1991, mes en que los respectivos jefes de Estado acordaron establecer una zona de libre comercio a más tardar el 31 de diciembre de 1996¹⁰. La opción de que Centroamérica actuara como parte negociadora quedó descartada desde un principio debido a la posición asumida por Costa Rica. Con posterioridad a Tuxtla I, Costa Rica y México negociaron un tratado de libre comercio que entró en vigor el 1º de enero de 1995, y que se apega al formato del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan). Este tratado creó en el Mercado Común una nueva situación anormal. Costa Rica redujo a cero de inmediato los aranceles aplicables a sus importaciones procedentes de México para unas tres cuartas partes de las posiciones del Sistema Armonizado de Clasificación de las Mercancías, y en cinco años o residualmente en diez para el resto. Por tanto, hizo caso omiso de la Preferencia Arancelaria Centroamericana, que desde los orígenes del proceso de integración ha garantizado a las naciones del área un tratamiento más favorable que el otorgado a terceros países. Además, de conformidad con el Capítulo IX del acuerdo bilateral, Costa Rica concede trato nacional y de nación más favorecida a los servicios y los prestadores de servicios mexicanos, trato que no le otorga a los de los centroamericanos. Asimismo, por el Capítulo XIII se conceden iguales condiciones a las inversiones y a los inversionistas mexicanos, pero no a las inversiones y los inversionistas de Centroamérica¹¹.

Nicaragua también conversó por separado con México. Por algún tiempo se suspendieron las negociaciones debido, más que todo, a que México no permitía el acceso de ciertos productos agropecuarios en los que Nicaragua tiene un elevado nivel de competitividad. Reactivados los trámites en 1997 se concluyó el tratado de libre comercio, en vigor desde el 1º de julio de 1998. El Salvador, Guatemala y Honduras vienen negociando conjuntamente con México como Triángulo Norte, lo que ha sido bastante difícil. Se estima que en cuanto a la parte normativa del tratado de libre comercio se ha avanzado en promedio el 90%, y se han cerrado los temas de prácticas desleales de comercio, normas fito y zoonitarias, solución de controversias, y salvaguardias. Después de la XII Ronda de negociaciones en octubre de 1998 se produjo un estancamiento en algunos de los temas. Sólo en el de propiedad intelectual se reportó un avance. Al escribir estas líneas estaba programada una nueva reunión, supuestamente para cerrar las cuestiones pendientes y salir del marasmo.

En cuanto al comercio entre Centroamérica y México cabe decir que su importancia es marginal para ambas partes. En 1992-1995 las exportaciones a México fueron el 2% de la exportación total de la región, y las de México a

10. Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica: *Cooperación México-Centroamérica. Documentos básicos*, 1991.

11. A. Guerra-Borges: «Impacto de los tratados de libre comercio en el Mercado Común Centroamericano. Una reflexión preliminar» en VVAA: *La integración centroamericana ante el reto de la globalización*, Cries, Managua, 1998.

Centroamérica alrededor del 1% de su exportación total. Por el lado de las importaciones la parte centroamericana importó el 5,5% desde México, y éste menos del 1% desde el área. A partir de la suscripción de los acuerdos de Tuxtla el desequilibrio comercial se ha vuelto cada vez más adverso para Centroamérica con un saldo desfavorable que llegó a US\$734 millones en 1996 (US\$665 millones en 1995). Este resultado, por completo previsible, obedece a factores estructurales de desigualdad entre las partes, a la crisis del peso mexicano y su gradual devaluación posterior. Guatemala es el principal socio centroamericano comercial de México.

Conforme a estimaciones de la Cepal, el monto de inversiones de México entre 1990-1994 fue de 94 millones de dólares, lo que equivale a casi la mitad de la inversión acumulada de México en el área desde 1960. En ese mismo quinquenio las inversiones de México en el resto de América Latina totalizaron 544 millones de dólares, es decir, casi seis veces más que en Centroamérica. El 76% de las inversiones mexicanas en Centroamérica se localiza en Costa Rica, El Salvador y Guatemala (17, 25 y 30 millones de dólares, respectivamente). Las cifras de Costa Rica con seguridad son mayores pues no incluyen información de la empresa alimenticia Del Monte.

Unión Europea. Con la UE los países centroamericanos y Panamá tienen ya una larga tradición de relaciones privilegiadas en el marco de las llamadas Reuniones de San José, la primera de las cuales se celebró en Costa Rica en septiembre de 1984. La institucionalización del diálogo político y económico tuvo lugar en San José II, realizada en Luxemburgo en noviembre de 1985. Desde entonces se han efectuado con regularidad esas reuniones, alternativamente entre Europa y Centroamérica a nivel ministerial. En la actualidad se opera sobre la base de los acuerdos firmados en San José XII, Florencia, en marzo de 1996, donde se definieron tres ejes prioritarios de la cooperación: la consolidación del Estado de derecho, el apoyo a las políticas sociales y el apoyo a la integración regional y su inserción en la economía internacional. En junio de 1996 el Consejo de Ministros de la UE aprobó el nuevo régimen del SGP Agrícola Comunitario, que equipara a Centroamérica con los países andinos en términos de las preferencias otorgadas. Además, en octubre de 1998 la UE concedió a los productos manufacturados preferencias arancelarias entre el 15% y el 100% en el marco del SGP. La vigencia de este régimen, que entró en vigor el 1° de enero de 1999, será de dos años y podrá ser prorrogado.

Estados Unidos. Las negociaciones comerciales con este país han tenido como tema de mayor importancia para Centroamérica enfrentar la pérdida de competitividad de los productos del área en el mercado estadounidense por efecto del trato preferencial de que goza México como parte del Tlcan. El otro frente son las negociaciones del ALCA, en las cuales los países centroamericanos tienen durante los primeros 18 meses la presidencia de los grupos de inversión (Costa Rica) y de servicios (Nicaragua), y las vicepresidencias de los grupos de compras del sector público (Honduras), de economías pequeñas

(Guatemala) y de agricultura (El Salvador). En cuanto a la pérdida de competitividad, la cuestión central ha sido gestionar la concesión, por un periodo determinado, de un tratamiento de *paridad* con el acceso preferencial de que goza México. Además de las gestiones encaminadas por los gobiernos centroamericanos ante la Casa Blanca se han presentado al Congreso de EEUU desde 1993 a la fecha cuatro propuestas de congresistas y tres de la administración Clinton. Las dos primeras iniciativas de congresistas estuvieron animadas por un amplio espíritu de comprensión del tratamiento de la paridad, en tanto se lograba un acuerdo entre los beneficiarios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y EEUU. Por el contrario, los proyectos de la administración Clinton han sido muy restrictivos y han incluido numerosas condicionalidades. El problema ahora es que este espíritu cada vez más restrictivo ha impregnado las propuestas más recientes¹². Por consiguiente, si en el futuro vuelven a incluirse en la agenda del Congreso puede anticiparse que las propuestas carecerán de interés para Centroamérica y, en todo caso, tendrán que ser examinadas con extremo cuidado, pues todo parece indicar que se está muy lejos del espíritu que en principio animó las iniciativas de paridad.

En la práctica, el impacto del Tlcán no ha sido traumático para Centroamérica, porque, en primer lugar, el 65% de las exportaciones centroamericanas tiene libre acceso al mercado estadounidense en virtud, sobre todo, de la ICC, vigente desde 1984¹³. En segundo lugar porque al entrar en vigor el Tlcán pasaron al régimen de libre comercio inmediato en EEUU productos mexicanos comprendidos en un total de 7.300 fracciones arancelarias, de las cuales el 58% (4.200 fracciones) ya gozaba de libre comercio con anterioridad. Por consiguiente, se encontraban en pie de igualdad con las exportaciones centroamericanas similares exentas de derechos de importación en el mercado anglosajón. El problema crucial lo constituían los textiles, la confección y el calzado centroamericanos, ya que no los incluye la ICC y están gravados con aranceles hasta del 40%. Sin embargo, los temores no se han justificado del todo. Los textiles y las prendas de vestir de Centroamérica y México pueden recibir el tratamiento más favorable de EEUU cuando son productos de maquila (o producción compartida, como se le conoce en EEUU) bajo las fracciones arancelarias 9802.00.60 y 9802.00.80, o mediante la concesión de los llamados Niveles de Acceso Garantizado (Guaranteed Access Levels). Pero los textiles y confección centroamericanos que no pueden acogerse a ninguna de esas dos opciones son fuertemente gravados (los textiles con aranceles superiores a 20% y las prendas de vestir con un promedio de 13,22% y una menor proporción del 9,15%). Este tratamiento pone en desventaja a Centroamérica respecto a México. La desventaja se presenta tam-

12. Anabel González: «La política comercial de Estados Unidos desde una perspectiva centroamericana» en *Capítulos* N° 51, SELA, Caracas, 1997.

13. El resto está fuertemente gravado. Entre 1990 y 1995 el arancel promedio se redujo de 16,83% a 15,99%, tasas que son considerablemente superiores a las que EEUU impone al resto del mundo.

bién en el caso de la maquila, pues mientras las prendas de vestir maquiladas en Centroamérica pagan derechos sobre el valor agregado en la región centroamericana, las de México gozan de libre comercio gracias al Tlcan.

La exportación de prendas de vestir (maquiladas) ha venido creciendo a razón de 30% anual tanto en México como en Centroamérica. En 1995 esta última exportó prendas de vestir a EEUU por un valor de 3.027 millones de dólares y alcanzó una participación de 8,4% en el mercado estadounidense. Ese mismo año México exportó confección por un total de 2.779 millones (7,7% de dicho mercado). Honduras es el principal exportador centroamericano de confección a EEUU; le sigue El Salvador.

El aspecto más débil de estas exportaciones es la alta proporción de valor agregado estadounidense (o sea, el bajo nivel de valor agregado centroamericano o mexicano). En 1995 el valor agregado de EEUU en la producción compartida de prendas de vestir fue de 70% en el caso de México. En Centroamérica esa proporción varía de un país a otro entre 71% en Honduras y 50% en Guatemala.

Reflexiones finales

Los desafíos más importantes para la integración centroamericana en el presente y el futuro cercanos son, por una parte, las negociaciones para concertar acuerdos de libre comercio con países latinoamericanos y las del ALCA, que incluye a EEUU y Canadá, y por otra la consolidación y profundización de dicha integración. En torno de estos dos grandes ejes quisiéramos esbozar algunas reflexiones, aunque en honor a la brevedad el esbozo posiblemente las deje oscuras y suscite comprensible impugnación. En cuanto al ALCA es bien modesto lo que como negociación puede hacer Centroamérica. Se trata de un evento polarizado entre EEUU y el Mercosur. Canadá está moviéndose hacia el desempeño de un papel más eficaz e independiente, pero en definitiva su saludable actividad no modificará en forma significativa esa bipolaridad.

De igual manera es bastante modesto lo que Centroamérica puede esperar como beneficio. El acceso a EEUU ya lo tiene en un alto porcentaje, aun sin el ALCA es muy probable que pueda ampliarlo y con éste es también muy probable que pierda posiciones. Con otros países latinoamericanos ya está definido lo que puede esperarse, y será por medio de acuerdos de libre comercio y no del ALCA. No quiere decir lo anterior que se deba ver con negligencia la negociación. Hay que participar activamente, en forma *conjunta* y no tan sólo *coordinada*, como se viene haciendo. Pese a la polarización hay otros países que tienen propuestas e intereses propios que defender y entre ellos se cuentan los de las economías más pequeñas con las que Centroamérica debe empeñar su solidaridad, además de que mediante su acción conjunta o coordinada este grupo de países puede hacerse oír. Pero hay que tener moderación en las expectativas. Si se creyera que no vale la pena ni la consolida-

ción de las instituciones ni los procesos de integración regional porque ya pronto (en el 2005) todos desembocaremos en el mar océano de la integración hemisférica, se incurriría en un grave error. Lo mismo podría decirse si las instituciones se debilitaran por estar fuera de foco en la atención de los gobiernos.

No hay que cantar vísperas. El ALCA es un evento cuya concreción final no puede darse por segura, al menos en el 2005 como está previsto. Hasta ahora la parte estadounidense negocia sin la venia parlamentaria para una «vía rápida», pero llegará un momento en que Canadá y Latinoamérica juzguen que esta situación no puede sostenerse. Para el ministro de Comercio Internacional de Canadá, Sergio Marchi, encargado de la presidencia del ALCA en 1998-1999, el proceso de negociación tiene cinco desafíos fundamentales, el primero de los cuales es «la superación del impase con el 'Fast Track', dado que *nadie está dispuesto a negociar dos veces* y que es necesario que EEUU siga claramente comprometido con el ALCA»¹⁴. Por consiguiente es de tal modo tan cierto que en algún momento el Ejecutivo debe obtener el «Fast Track», pero no parece razonable suponer que se esperará a que esto ocurra hasta una etapa muy avanzada de las negociaciones. Sin embargo, nadie puede estar seguro de que el Ejecutivo estadounidense lo obtendrá, ni tampoco de que en caso de obtenerlo las condiciones fijadas por el Congreso sean las más deseables para la realización de las negociaciones en términos atractivos para los países latinoamericanos. No está claro además si el sucesor de Clinton seguirá compartiendo su proyecto o si le concederá el mismo nivel de prioridad que éste le ha otorgado, pues al fin y al cabo el ALCA es la oferta más significativa que su administración le ha hecho a América Latina. De igual manera no se puede olvidar ni restar importancia a la resistencia que hay en EEUU a suscribir tratados de libre comercio y lo más probable es que ésta se agudice cuando inevitablemente se entre en el ciclo recesivo de su economía, cuya pujanza tiene una impresionante duración, ahora prolongada un poco más mediante la «guerra de Clinton» (contra Serbia)¹⁵. Estados Unidos no puede sustraerse a las leyes económicas del capitalismo. Tampoco es impensable que la opción elegida por sus nuevas administraciones pudiera negociarse bajo otra perspectiva que la del ALCA. Con la inclusión de México en el Tlcán, EEUU consiguió lo fundamental de su relación con América Latina. El resto no pesa lo mismo en esa relación.

Con respecto a las negociaciones para suscribir tratados de libre comercio con otros países de América Latina, Centroamérica tiene una experiencia que es compartida también por otros esquemas de integración en el subcon-

14. El planteo de los cinco desafíos fundamentales tuvo lugar en la 22ª Conferencia Anual de Miami sobre el Caribe y América Latina dedicada al tema «Business in the Hemisphere: From Talk to Action», 12/1998.

15. «En estos momentos estamos asistiendo a una guerra que encuentra su justificación en la defensa de los derechos humanos, pero que los defiende violando sistemáticamente hasta los más elementales derechos humanos del país que quiere salvar», Norberto Bobbio en *El Universal*, México, 18/5/99, p. 2.

tinente latinoamericano¹⁶. Nos referimos a la disposición de la generalidad de naciones miembros de los *acuerdos históricos* (como denominamos al Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Andina y el Caricom) a suscribir de manera bilateral con terceros países tratados de libre comercio aun a costa de contravenir sus compromisos con el esquema original. Cabe preguntarse por qué ocurre de esta manera, si tiene que ser así, si esperar a una negociación conjunta con terceros países hubiera hecho perder inexorablemente oportunidades que la negociación al margen de los esquemas puede brindar, y, sobre todo, si se está en condiciones de lograr los beneficios esperados en teoría, o posibles, y si las condiciones de los nuevos acuerdos en efecto permitirán obtenerlos. ¿Puede alguien decir que por haberse apresurado Costa Rica a negociar bilateralmente alcanzó ventajas que ya no podrán sus «compañeros de viaje» del Mercado Común?

En el pasado el argumento en contra de abrirse más (en comercio, servicios o inversiones) a los otros miembros de un esquema de integración era salvar la capacidad instalada nacional frente a la competencia de consocios que tenían un desarrollo relativo mayor. Pero ese argumento no se utiliza ahora con economías de desarrollo relativo indiscutiblemente superior. Por tanto la explicación no está en ese argumento. Dos hipótesis, cuando menos, es posible introducir. La hipótesis que incorpora factores objetivos tomaría en consideración que actualmente estamos en presencia de una gran ola histórica de negociaciones comerciales y de redefinición de posiciones de influencia, por lo cual hay que aprender a surfear en esa ola gigantesca. No es posible sustraerse. La iniciativa para emprender la redefinición de posiciones recae en las economías mayores, frente a las cuales la capacidad individual de negociación (y de resistencia llegado el caso) está en consonancia con las diferentes condiciones en que los países medianos y pequeños entran en el proceso (infraestructura, dotación de recursos naturales, instituciones, nivel de desarrollo económico, etc.). Pero esto todavía no explica por qué necesariamente un país debe actuar por separado. Podría suponerse que la causa fuera la inflexibilidad de las normas de los acuerdos históricos, pero no parece ser el caso. Ya se indicó que Centroamérica negocia en forma conjunta la definición de la parte normativa de los nuevos tratados, pero cada nación por separado lo hace con el programa de desgravación y las reglas de origen. Por consiguiente, lo que sucede es que los países no pueden o creen no poder ponerse de acuerdo con sus consocios dentro del esquema respectivo, a fin de presentar a los terceros países una posición global que incluya las salvaguardias o posiciones específicas de cada uno. El origen de esa supuesta incapacidad dentro de los acuerdos es muy complejo por lo que no cabe exponerlo concisamente. La explicación, además, va directo al ámbito de la ciencia política y no al de la economía.

16. Un penetrante análisis de las negociaciones comerciales de Centroamérica es el de Eduardo Gitli: «Development Policies and Trade Negotiations» en *World Competition* N° 1 vol. 22, 3/1998.

Una segunda hipótesis incorpora elementos subjetivos. Es innegable que la ideología de mercado ha cambiado el orden de las prioridades. Si para negociar un tratado de libre comercio con un tercer país (de más amplia dimensión económica, se comprende) la pertenencia a un esquema de integración implica restricciones, reales o supuestas, donde la prioridad mayor la tiene la negociación con el país tercero bajo el supuesto de que se obtendrán más beneficios que dentro del esquema. La orquestada deificación del libre comercio por parte de los organismos multilaterales da origen a que algunos gobiernos padezcan de auténticas alucinaciones ideológicas, creyendo ver ante sí el ingreso a una situación en la que los rezagos internos se desvanecerán por efecto de factores externos.

Una última reflexión es sobre el papel que están llamadas a desempeñar las instituciones de la integración latinoamericana forjadas en el pasado y ajustables a las nuevas circunstancias. Con el ALCA o sin él, con nuevos esquemas de integración entre países latinoamericanos sean éstos pequeños, medianos o mayores, la institucionalidad regional *debe ser* preservada y robustecida. No todo pasado fue peor. Nuestra propuesta es la estrategia que denominamos *regionalización de la globalización*, con la cual damos a entender que debemos

profundizar los procesos de integración regional a fin de que, como parte de un sostenido esfuerzo de cambio estructural, la cooperación de los países latinoamericanos haga posible el pleno desarrollo de los recursos internos de la región, se eleve la calidad de vida de la población y se aprovechen eficientemente las opciones que abren la economía mundial y la globalización, dentro de la cual América Latina participe con una personalidad nacional y regional robustecida en lo económico, lo político, lo social y lo cultural.¹⁷

Si en la integración en curso el Estado se desdibuja y se marginan las instituciones de integración seremos más débiles frente a los más fuertes. Hay que preservar la interdependencia construida en largos años. Nuestra hipótesis es que la interdependencia intracentroamericana puede subsistir y coexistir con la dependencia dentro de otros esquemas. Si lo desestimamos llegará el momento de rasgarse las vestiduras. Hay que abrir los ojos ahora pues de lo contrario la posposición de la toma de conciencia tendrá el elevado costo de todas las rectificaciones tardías.

17. A. Guerra-Borges: «Reflexiones críticas y propositivas sobre regionalismo abierto en América Latina» en *Estudios Latinoamericanos* N° 11, UNAM, México, 1-6/1999 y *Pensamiento Propio* N° 8, Cries, Nicaragua, 10-12/1998.

Integración y seguridad regional

SHIGUENOLI MIYAMOTO

Aunque la regionalización y la globalización se discutan con insistencia, no por ello desaparecen las preocupaciones geopolíticas tradicionales. En el contexto latinoamericano, y pese al proceso de integración, se observa más retórica que hechos concretos. Se firman tratados, pero continúan las divergencias relativas sobre todo a la cuestión de fronteras y de dominio territorial. No obstante, que los gobernantes se sienten a discutir la integración militar resulta alentador y muestra que la situación es mejor que la de años anteriores. El éxito completo, con el aumento de la confianza mutua, sin embargo, dependerá de la voluntad política que aún no se verifica en su totalidad, con miras a buscar un desarrollo armónico para toda la región.

El final de la Guerra Fría trajo consigo, en lugar de un sistema internacional estable, un mundo lleno de turbulencias. Iniciando los años 90, tuvimos la guerra de los países aliados contra Irak, mientras que las divisiones sufridas por la ex-Unión Soviética, la ex-Checoslovaquia y un sinnúmero de conflictos étnicos y religiosos pasaron a ser parte del día a día. De esta manera, en el cierre del siglo se vislumbra la multiplicación de las discordias que, con anterioridad, se restringían a las influencias de los dos grandes contendores de la arena mundial. Ciertamente hubo, en la segunda mitad del siglo xx numerosos choques, con la misma repercusión y ocurridos con la misma intensidad a la verificada en los 90. Pero eso se daba en el clima de la Guerra Fría, como en Corea del Norte, Vietnam, Hungría y Checoslovaquia, pasando por Afganistán, el Oriente Medio y Centro y Sur América. Sólo para efectos de ilustración podríamos mencionar, además de los casos antes citados, la guerra de Bosnia Herzegovina y Ruanda - Burundi, de los kurdos, del IRA, de los tibetanos, de los habitantes de Timor, además de los conflictos regionales en nuestro continente como el ocurrido entre Perú y Ecuador.

SHIGUENOLI MIYAMOTO: profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Estadual de Campinas (San Pablo); investigador del CNPq; autor de diversos artículos sobre relaciones internacionales y política exterior brasileña, y de *Geopolítica e poder no Brasil*, Papirus, San Pablo, 1995.

Palabras clave: relaciones internacionales, integración, América Latina, Argentina, Brasil.

De este modo, dentro del actual ámbito que se denominó globalizado, los intereses de los Estados, o de aquellos con pretensiones de serlo, se mostraron de manera extremadamente fuerte. Con ello, se verifica lo contrario de lo que se dice, que el final del siglo promete un mundo sin fronteras, donde los Estados nacionales no existirían y representarían muy poco en un sistema internacional formado por mega-bloques.

Los acontecimientos hablan por sí mismos e indican cómo los intereses políticos, económicos, estratégico-militares, culturales, religiosos y étnicos están arraigados a la vieja tradición del Estado nacional. Esto se puede constatar por ejemplo, tanto en las disputas interiores y entre bloques, en los proteccionismos, como en las declaraciones del presidente de Estados Unidos, al preanunciar los ataques al gobierno yugoslavo a mediados de marzo de 1999. Clinton decía: «necesitamos comprender lo que tenemos en juego en los Balcanes y en Kosovo. ... Esta es una crisis humanitaria, pero, a su vez, es mucho más que eso: es un conflicto sin fronteras naturales, que *amenaza nuestros intereses nacionales*»¹. De la misma manera, la secretaria de Estado, Madelene Allbright afirmaba que «la pérdida de Kosovo llevaría a una mayor desestabilización de los Balcanes, que tarde o temprano, perjudicaría los *intereses de Estados Unidos en Europa*»². En nombre de tales intereses y de la seguridad nacional, Francia y China no tuvieron pudor y detonaron, a principios de 1996, varios artefactos nucleares. Así, el presidente Chirac justificó que tal cosa se hizo para garantizar la capacidad de disuasión en los próximos 50 años. De la misma forma, la India y Pakistán resolvieron hacer sus pruebas nucleares y se rehusaron a acatar el Tratado de Prohibición Completa de Pruebas Nucleares, aprobado por la Asamblea General de la ONU, en septiembre de 1996, ya que no firmaron el mismo –comportamiento similar al adoptado por Libia.

Como se puede observar, en el contexto de la globalización ningún país muestra su capacidad bélica, bien sea para atender sus intereses de seguridad, en cualquier parte del mundo, como lo hace EEUU, o para suplir sus necesidades de defensa. Si esto es una realidad que se verifica entre los grandes Estados, todos pautando sus conductas por políticas realistas, en América Latina no podría ser de otra manera.

América Latina: ¿de las divergencias al entendimiento?

Hay dos etapas diferentes que marcan las relaciones latinoamericanas, principalmente, en lo que respecta a los dos grandes países situados en el hemisferio sur. En la primera, caracterizada por los años de regímenes autoritarios entre los años 60 y los 80, lo que prevalecía en todo el continente era la Doctrina de Seguridad Nacional. Amparados por ella, los gobernantes desa-

1. Cf. *O Estado de São Paulo*, 23/3/99.

2. Cf. *O Estado de São Paulo*, 5/4/99.

rollaron en el plano interno políticas autoritarias, utilizando la represión para controlar a la sociedad y a los grupos que se les opusiesen. A pesar de presentar puntos en común, como el anticomunismo y la defensa de valores occidentales, en las relaciones interestatales los países de la región pasaron por innumerables divergencias. Se pueden mencionar aquí los casos más claros de las discordias tradicionales: Brasil vs. Argentina (en toda la historia y no solo en las décadas mencionadas); Argentina y Chile; cuando la Casa Rosada llegó a combatir en las heladas aguas del Atlántico Sur contra Inglaterra, por los territorios de las islas Malvinas; y, los conflictos entre Ecuador y Perú. Todo esto, sin dejar de nombrar los problemas político-institucionales que, eventualmente, ponen en peligro a los gobiernos, como los ocurridos en Paraguay y Venezuela.

Sin embargo, a partir de los 80, con el cese de los regímenes militares el continente volvió a la normalidad democrática. A mediados de la década, con los protocolos de integración firmados por Buenos Aires y Brasilia y, después, a principios de los 90, se vislumbró un proyecto más ambicioso, incorporando otros países para constituir el Mercosur. Esta visión, que privilegia la cooperación por encima de los conflictos, según se entiende en las relaciones internacionales, caracteriza la segunda etapa de las relaciones latinoamericanas y debería, por lo tanto, poner punto final a las divergencias que siempre pautaron la política de la cuenca de La Plata. Además, otras instancias con el mismo espíritu se hacían presentes, como la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), la cual, desde 1980, sustituyó a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc); asimismo, a partir de 1988, al norte del continente se consumó el Tratado de Cooperación Amazónica, firmado por Brasil y otros siete países del área. Igualmente, por iniciativa del gobierno brasileño, en 1986, esta parte del mundo se convirtió en región libre de conflictos a través de la aprobación por la ONU de la Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur. Por otro lado, también se verifican discordias entre Argentina y Chile por la zona de hielos continentales, la ya señalada entre Ecuador y Perú, en el momento en que Brasil implementaba, a partir de 1986, una política discutible de ocupación y protección de la región amazónica a través de un esquema titulado «Desarrollo y seguridad en la región al norte del curso de los ríos Solimoes y Amazonas», más conocido como «proyecto Calha Norte». Esta misma parte del continente sería contemplada en los 90 con otra política, denominada Sistema de Protección de la Amazonía (Sipam), con su brazo operacional, el Sistema de Vigilancia de la Amazonía (Sivam)³.

¿Por qué la adopción de esas medidas si sobre todo a partir de los años 80, el discurso privilegia la interdependencia, los regímenes internacionales y la globalización, donde los Estados llamados nacionales sólo tendrían que auxi-

3. Sobre este aspecto consultar el documento titulado *Proyecto Sivam* que vincula las audiencias públicas de 1995, vol. 1, Cámara de Diputados, Brasilia, 1996.

liar a sus empresas para que conquisten y amplíen su participación en el mercado externo? Es necesario hacer las debidas salvedades entre el discurso político y la práctica de los gobiernos que buscan la defensa de sus intereses, más allá de las circunstancias. Se concibe al mundo conectado, a través de los medios de comunicación social (radio, TV, internet, etc.), independiente pero cada vez más competitivo. Sin embargo, el gobierno norteamericano intimida innumerables veces a sus competidores, incluyendo a su socio Canadá, con la cláusula 301 de la Ley de Comercio y de Tarifas, tratándolos como verdaderos enemigos a falta del tradicional oponente. Al mismo tiempo, Buenos Aires y Brasilia divergen con mucha frecuencia, bien sea en la definición de los parámetros automotores o en los de los productos agrícolas y los lácteos, arriesgando el éxito del mercado regional. De allí que, el presidente Cardoso, por un lado, se refiera a la globalización enfatizando la interdependencia y, por el otro, resalte la competitividad que este nuevo escenario trae consigo. Por su parte, las autoridades argentinas frecuentemente amenazan romper con el Mercosur, abogando por su extinción cuando sus demandas no son atendidas.

La seguridad regional: ¿una nueva concepción?

Está claro que no se puede pensar que los problemas que afectaban al mundo en las décadas pasadas, sean exactamente aquellos que encontramos hoy en día. Sin embargo, en este escenario global de fin de siglo los temas continúan siendo en gran medida los mismos; a los que se suman nuevas preocupaciones como el territorio, la cuestión ambiental, el tráfico de drogas, las guerrillas, además de los intentos de romper el orden constitucional en algunos países de la región.

Estos tópicos no son novedosos ni tan recientes. Comenzaron a recibir mayor atención frente a la nueva coyuntura, después de los acontecimientos que culminaron con la derrota del imperio soviético. Considerado como un asunto que debería merecer un trato especial, el tráfico de drogas, por ejemplo, acoge interpretaciones diferentes en el continente. Mientras se erige como asunto de seguridad nacional en Venezuela, Perú, Bolivia y Brasil, es una cuestión de seguridad en Argentina, y en Chile es entendido como un fenómeno delictivo que abarca aspectos como el económico, la salud y la educación. Inclusive la forma como se combate este problema también varía, dependiendo de cada país: las fuerzas armadas están directamente involucradas en Bolivia (contando inclusive con la ayuda norteamericana), en Perú y en Venezuela, mientras que en Chile sólo se encuentran en la línea de combate los organismos policiales⁴. En Brasil, el combate del tráfico y consumo de drogas es realizado tanto por la policía estatal como la federal, aunque las Fuerzas Armadas consideran que deben estar preparadas en caso de que se amenace la seguridad nacional.

4. Consultar, por ejemplo, Paz V. Milet (ed.): *Narcotráfico y seguridad en América Latina y el Caribe*, Flacso/W. Wilson Center, Santiago, 1997.

Este aspecto, como puede ser observado por las políticas de los diversos gobiernos latinoamericanos, se ha convertido en objeto de continuas reflexiones y reuniones entre las propias Fuerzas Armadas, ya que no puede ser ignorado frente a las consecuencias negativas que trae para la sociedad y para el Estado. En primer lugar, por la posibilidad de desarticular la estructura de la sociedad, si el tráfico y consumo no fuesen controlados; en segundo lugar, por las altas sumas implícitas en esos negocios y que acaban corrompiendo los poderes públicos, poniendo en riesgo las demás instituciones, desestabilizando completamente al país haciéndolo ingobernable. De allí se entiende por qué varias naciones del área tratan el problema bajo la perspectiva de seguridad nacional. Desde hace mucho tiempo el tráfico de drogas forma parte de las inquietudes gubernamentales de la región, junto con el terrorismo y las guerrillas. En algunos países, las guerrillas han recibido atención especial como en los casos peruano y colombiano. En Perú, la fuerte actuación de Alberto Fujimori, prácticamente eliminando los liderazgos del movimiento Sendero Luminoso, muestra como la cuestión fue tomada en serio y considerada problema de seguridad nacional. Del mismo modo, las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) y el M-19, también fueron objeto de actuación por parte del gobierno colombiano. El M-19 fue, inclusive, uno de los pretextos utilizados por Brasil para la elaboración del «Calha Norte» como refuerzo de las fronteras amazónicas.

Durante los años de regímenes militares los movimientos guerrilleros alcanzaron a casi todos los países; baste mencionar a Uruguay, Argentina y Brasil, además de los ya citados. Pero esto no es una constante reciente, motivo por lo cual, además de Colombia y Perú, las guerrillas no se convirtieron en tema de seguridad nacional, ni integraron una agenda única de los gobiernos locales para resolver este problema. Es obvio que en las reuniones entre las autoridades de la región estos temas se traen a colación. Algunas negociaciones ocurren, por ejemplo, cuando se constata la presencia e influencia de grupos como los integristas en la frontera brasileña-argentina-paraguaya. En el caso peruano, la situación nacional se hizo extremadamente delicada, ya que en cortos periodos el país fue azotado por un sinnúmero de acontecimientos, además de por Sendero Luminoso, la invasión de la embajada japonesa y, al mismo tiempo, de verse ante una guerra con Ecuador, que aprovechándose de la situación interna, buscó sacar ventaja.

A lo mencionado podríamos agregar lo relativo al control del medio ambiente. Como acostumbramos ver en la prensa, las críticas a la devastación ambiental en el continente latinoamericano se hicieron cada vez más agudas en los años 80. Por esto, en diversas oportunidades, hubo reuniones procurando buscar soluciones conjuntas. El Tratado de Cooperación Amazónica firmado en 1978 es una buena prueba de ello al tener como objetivo, además de incrementar la cooperación en diversos niveles y pensando en un desarrollo integral de los respectivos territorios de la Amazonía, un equilibrio entre el crecimiento económico y la preservación del medio ambiente, responsabilidades éstas inherentes a la soberanía de cada Estado. En Brasil, inclusive, el pro-



© 1999 María Centeno/Nueva Sociedad

yecto Calha Norte, elaborado poco después, y el programa Nossa Natureza de 1988, también fueron pensados considerando las críticas sobre la deficiencia de la política ambiental. El asunto era tan delicado que, inclusive, llegaba a provocar actitudes de ira del gobierno brasileño cuando se sentía muy presionado. Muchas veces el entonces presidente José Sarney rehusaba con vehemencia la idea de soberanía compartida propuesta por François Mitterrand en 1989, cuando el presidente francés defendía la idea de considerar la Amazonía como patrimonio de la humanidad. También pertenecen a esos años conceptos relacionados con el tema ambiental, como el de la seguridad ecológica, que fueron posteriormente muy discutidos junto con el del desarrollo sustentable, resultante del informe Brundtland, Nuestro Futuro Común, presentado ante la ONU en 1987 y que orientó los debates en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1982.

Por lo tanto, en los años 80 y 90, nuevos temas fueron incorporados a la agenda internacional y a la de los países de la región. Sin embargo, no por ello las materias tradicionales concernientes a la geopolítica desaparecieron o fueron relegadas. A decir verdad, continuaron siendo discutidas, pero ponderando las realidades posteriores a la Guerra Fría. Principalmente a nivel regional, los debates se desarrollaron considerando las nuevas variables, sin dejar de lado las antiguas pero dentro del contexto del proceso de integración.

Los militares y las preocupaciones geopolíticas tradicionales

Si bien las fuerzas armadas de casi todo el mundo pasaron por una revisión sobre su papel en la inmediata post-Guerra Fría, ello no parece ya verificarse en la segunda mitad de los años 90. En el caso de Francia y Rusia, se anuncia la reducción de sus fuerzas militares a partir de la próxima década. No obstante tal disminución no implica pérdida de sus capacidades. Se trata sobre todo de profesionalizar progresivamente las fuerzas, con menos soldados, pero cada vez más calificados, lo que significa obtener mejores resultados cuando sea necesario.

Aunque al comienzo de la década muchos dijeron que con la extinción del Pacto de Varsovia la propia Organización del Tratado del Atlántico Norte debería desaparecer ya que no tenía más funciones, ello no fue lo que ocurrió. Incluso la OTAN alteró en 1991 su concepto estratégico ampliando su radio de acción, dejando de ser estrictamente defensiva; se adjudicó así el derecho de intervenir fuera de su área geográfica, en zonas donde «problemas de alto riesgo» amenacen la seguridad europea; es decir, impedir que esos problemas alcancen a Europa, debiendo por ello ser bloqueados desde su origen. De allí la intervención en Kosovo, al no reunir el continente europeo condiciones para soportar una migración masiva de albaneses y, también, por el recelo demostrado con el islamismo de que pueda ampliar sus espacios en dirección al Viejo Mundo. Esos cambios en el escenario mundial, obviamente, no pa-

saron desapercibidos en el subcontinente latinoamericano. Incluso porque los «nuevos temas» de las relaciones internacionales podrían comprometer la seguridad de los países de la región. Por eso mismo, no se discutió en América Latina la posibilidad de eliminar las fuerzas armadas, a no ser a través de voces aisladas en uno u otro país. En Brasil, que volvía a la normalidad democrática después de 1985, se dio la presencia constante del ex-ministro del Ejército Leonidas Pires Goncalves en los debates políticos, comentando y cuestionando asuntos como la demarcación de las tierras indígenas cercanas a las fronteras consideradas áreas de seguridad nacional, el problema ambiental, además de aquellos que siempre formaron parte de su agenda. En las propias campañas presidenciales de 1989 y 1997, los candidatos más críticos no izaron la bandera del fin de las Fuerzas Armadas. Esto demuestra que el papel de los militares continuó bastante activo en todo el continente –simplemente recordando los casos chileno, peruano, colombiano y paraguayo.

¿Por qué los militares latinoamericanos continuaron viendo el mundo bajo un mismo prisma, como si nada hubiese ocurrido? Una de las respuestas es simple: los oficiales que se encuentran en posiciones de comando en los años 90 pasaron, durante décadas, por un proceso de formación profesional moldeado de acuerdo al clima del conflicto Este-Oeste, donde los problemas de la defensa y de la seguridad eran vistos como fundamentales. Nada hay de erróneo en esta idea, ya que esto es lo que ocurre con todas las instituciones; inclusive con los cambios globales, las percepciones sobre la seguridad y la soberanía continuaban ocupando el centro de sus atenciones. No solo la de ellos, sino también la de los jefes de Estado y de todos los que se piensan involucrados con tomas de decisiones relativas a las políticas militares externas. El almirante brasileño Armando Vidigal no deja dudas a este respecto, cuando pondera que «el fin de las hipótesis de guerra regionales no elimina la necesidad de las Fuerzas Armadas»⁵. A fin de cuentas, aunque se pueda decir que el mundo está globalizado, también se constata que en los años 80 y 90, justamente a partir de ese fenómeno, los nacionalistas se presentan cada vez más fuertes, sobre todo ante el clima de competencia, razonando de manera clara que, en última instancia, es el poder militar el que garantiza el éxito de un modelo político y económico que da credibilidad al país en sus reivindicaciones de reinserción más favorable en el sistema internacional, desconfiando de sus socios dentro de una óptica que siempre permeabilizó las relaciones internacionales –lo que significa la concepción conspirativa de la historia.

Desde 1987, los estados mayores de las fuerzas armadas argentina y brasileña realizaron algunas reuniones, contando también con la participación civil. Se habló no solo de incrementar la cooperación entre las respectivas fuerzas, sino de aumentar el grado de confianza recíproca. Pero la idea de

5. Cf. Armando Vidigal: «Integración suramericana: seguridad regional y defensa nacional» en *Premisas* N° 14, Núcleo de Estudios Estratégicos/Unicamp, 12/1996, p. 130.

integración militar y de definir una política externa común nunca pasó de los discursos, encontrando oposiciones en diversas instancias. Si la integración de los mercados se desarrolló a diferentes velocidades, algunas veces más rápida y otras más lenta, en el plano militar y diplomático esa idea no prosperó. Se realizaron ejercicios conjuntos de las fuerzas armadas a ambos lados de la frontera, pero solamente se trató de eso. Pese a que con cierta frecuencia, al hablar sobre la necesidad de dar una mayor importancia a la integración militar, los altos oficiales en sus declaraciones siempre tratan el problema con bastante reserva, considerando la importancia del proceso, pero resaltando la necesidad de hacer las cosas sin mayor prisa, pensando efectivamente en la propia capacidad de los acuerdos y también dando más tiempo para saber hasta dónde se puede confiar en el nuevo socio. Según Vidigal, «un tratado de seguridad regional sólo puede ser el resultado de un largo proceso de cooperación militar y fruto del reconocimiento de todos los participantes de que las amenazas son concretas y que el acuerdo representa una respuesta eficaz a ellas»⁶, lo que no impide la posibilidad de que se realicen simposios para discutir el tema, como los constatados entre Brasil y Argentina en los años 90 y después junto a Paraguay y Uruguay. A decir verdad, se ven reflejados en el ejemplo europeo que, desde 1958, se dirige a su proceso de integración, aunque luego de casi medio siglo no ve con mucho optimismo la posibilidad de que tenga apenas una única política de defensa y política externa para todos los miembros. Asimismo, los intereses argentinos y brasileños son diferentes y la actuación de ambos ha mostrado esto de manera muy clara. Mientras el gobierno de Menem se ha dirigido hacia una política de aproximación bastante estrecha con EEUU, de «relaciones carnales», como acostumbran a referirse el presidente y el canciller Guido di Tella, así como a solicitar estatus especial ante la OTAN, Brasil no ha trillado los mismos caminos. Además, claro está, de una posible disputa por un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU, en una hipotética reformulación de esa entidad. Existen también diferencias de estilo en la forma de operar, ya que Argentina se ha mostrado más agresiva en el escenario internacional, enviando buques a la guerra de Irak, mientras Brasil ha sido más defensivo, dejando que todo sea resuelto por el derecho internacional, actuación que por cierto, siempre ha caracterizado a su cancillería.

Mientras el gobierno argentino buscaba resolver la posesión de las islas Malvinas –de allí su afiliación a la OTAN– y actuando en otro frente, en la región de los glaciares en sus conflictos con Chile, Brasil ha elegido como prioridad la región amazónica. Así, al definir en 1996, por primera vez en su historia, una política de defensa nacional, este punto no fue obviado desde finales de los años 70, bien sea con el Tratado de Cooperación Amazónica, con el proyecto Calha Norte, a mediados de los 80, o como con el Sipam/Sivam, en la década actual. Es decir, la última región del país en ser ocupada y objeto de la atención mundial, poseedora de riquezas minerales y genéticas, se ha convertido en el centro de acción principal de los militares brasileños.

6. *Idem*, p. 131.

Tras la divulgación de la Política de Defensa Nacional (PDN), las críticas señalaban el carácter general de la propuesta, la cual no especificaba con mayores detalles lo que se podría esperar de las propias Fuerzas Armadas. En un debate realizado entre la Escuela de Guerra Naval y los parlamentarios, uno de ellos, miembro del Partido Comunista, se manifestaba así: «Las Fuerzas Armadas que necesitamos deben estar ligadas a un proyecto nacional, a las aspiraciones nacionales permanentes y a los intereses geopolíticos legítimos de nuestra patria»⁷. Es decir, reproducía el mismo discurso de los sectores más conservadores, defendiendo la necesidad de unas Fuerzas Armadas competentes y bien preparadas para resguardar la soberanía nacional.

¿En qué consistía el documento sobre la PDN? De forma sintética se puede decir que introdujo la idea de defensa sustentable, considerando tanto la necesidad de seguridad como la de bienestar de la sociedad. Así, el texto arroja como conceptos relevantes las nociones tradicionales de soberanía, autodeterminación e identidad nacional. El mundo está lleno de incertidumbre, y en ese ámbito, nada más natural que la «defensa continúe mereciendo el cuidado de los gobiernos nacionales (donde) la expresión militar siga siendo de importancia capital para la supervivencia de los Estados como unidades independientes»⁸. A pesar de considerar a América del Sur como la zona más desmilitarizada del mundo, la PDN ve la persistencia en el ámbito regional, de «zonas de inestabilidad que pueden contrariar intereses brasileños», como «la acción de los bandos armados que actúan en países vecinos, en los límites de la Amazonía brasileña, y el crimen organizado internacional»⁹. La estrategia buscaría facilitar la inserción del país en el escenario mundial de la forma más favorable y defender los intereses nacionales en una «postura estratégica disuasoria de carácter defensivo», valorando la actuación diplomática pero rigiéndose por la «existencia de una estructura militar de credibilidad capaz de generar un efecto disuasivo eficaz»¹⁰.

En el documento se eligió como blanco la región amazónica. De allí el particular interés dedicado al norte de Brasil en los años más recientes, principalmente, por el Comando Militar de la Amazonía, bien sea a través de operaciones especiales, o por la puesta en vigencia del Sivam que, con cifras superiores a 1.200 millones de dólares consiste en la instalación de 17 radares fijos, 8 radares móviles, 8 aviones Brasilia con sensores, 4 aviones laboratorio HS800, 300 plataformas de recolección de datos, así como 2 centenares de radiolocalizadores. Esta es la mayor inquietud de los geopolíticos brasileños que, a decir verdad, no es nueva, pues se remonta a algunas décadas, desde la experiencia de Fordlandia, el Proyecto de Hyléia brasileña y los

7. Cf. Aldo Rebello: *Fuerzas Armadas y soberanía nacional*, Cámara de Diputados, Brasilia, 1997, p. 10.

8. Cf. «Política de Defensa Nacional» en *Sociedades Estratégicas* vol. 1 (2), Secretaría de Asuntos Estratégicos, Brasilia, 12/1996, p. 9.

9. *Ibíd.*, p. 10.

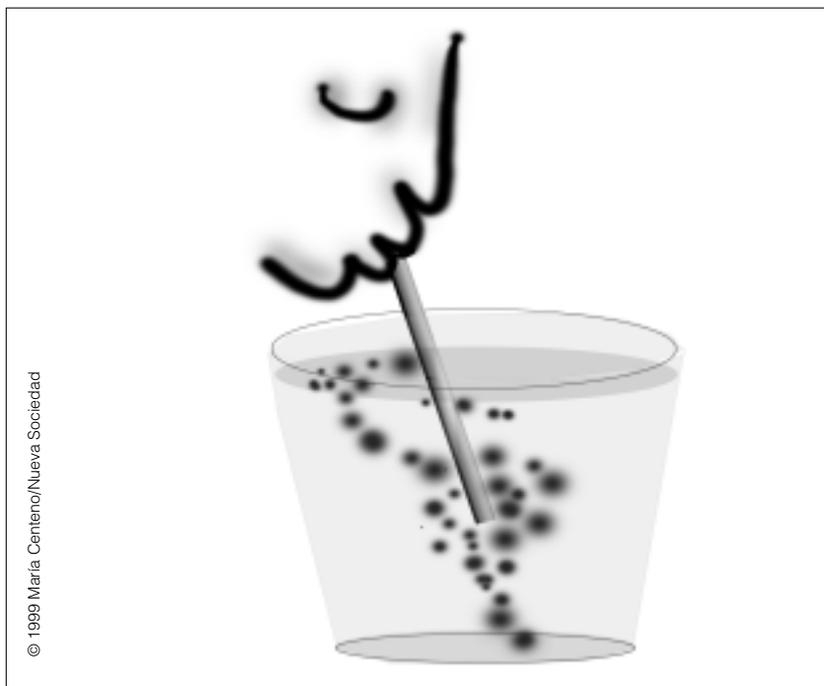
10. *Ibíd.*, pp. 11-12.

grandes lagos amazónicos. Las acciones en los años 80 y 90 se dirigían a la ocupación del último espacio brasileño, originadas por el fin de las rivalidades que siempre movieron a Brasil en la cuenca de La Plata, en contra del gobierno argentino ahora su nuevo socio en el Mercosur. El interés por el papel de Brasil en términos estratégico-militares puede también ser visto muy nítidamente en el texto del ex-secretario de Asuntos Estratégicos de la Presidencia, almirante Mario César Flores, donde realza que «Brasil, aunque priorice la cooperación y la conciliación, no puede renunciar a un mínimo de capacidad estratégica propia para la defensa local cooperativa o autónoma de los países y de sus mayores intereses (defensa física) y para la cooperación brasileña en el orden regional y mundial (defensa sistemática)»¹¹.

Por el lado argentino se puede decir que, inmerso en el Mercosur, ese país tiene como una de sus prioridades geopolíticas la recuperación de las islas Malvinas, en camino hacia la Antártida y punto estratégico en el Atlántico Sur. De allí, su afiliación a la OTAN, dentro de una táctica de recuperación y control de las islas alegando que al pertenecer a esta organización estaría sentada al lado de EEUU y de Gran Bretaña. Por lo tanto, no habría más motivo para que el gobierno británico continúe con la posesión de las Malvinas, ya que siendo ahora socios, esta difícil tarea podría quedar bajo la responsabilidad sureña, inclusive a causa de su proximidad geográfica, al mismo tiempo que eliminaría la presencia inglesa del Atlántico Sur, permitiéndole controlar esta parte del océano. En lo que atañe a los temas militares, Buenos Aires ha mantenido posiciones discretas con Brasilia, dándole prioridad a las negociaciones con Washington. A pesar de realizar operaciones militares conjuntas, no se verifican mayores aproximaciones entre los gobiernos brasileño y argentino, más allá de haber ampliado sus canales de comunicación. Lo que significa que cada uno ha hecho prioritarios sus intereses nacionales, buscando inserciones separadas tanto regional como internacionalmente, utilizando al Mercosur como instrumento común con miras a alcanzar tal objetivo. A decir verdad, al establecer relaciones preferenciales con los estadounidenses, y quedando bajo este escudo protector, Buenos Aires ha dejado su política de defensa en un segundo plano, procurando lograr con esto que Brasil siga el mismo camino. Sin embargo, como se puede constatar por sus actos, el gobierno brasileño no tiene intenciones ni siquiera de eliminar sus inversiones en esta área, sin dejar de considerar que aunque no haya posibilidades de conflicto con Buenos Aires, exista la necesidad de tener fuerzas con capacidad disuasiva, conforme consta en el documento que formaliza su PDN.

En última instancia el razonamiento, en el ámbito actual de la coyuntura regional, es que las alianzas nunca son eternas y pueden romperse cuando los costos sean mayores que los beneficios. Como Buenos Aires dirige su atención con prioridad al gran hermano del Norte, esto indica visiblemente que los acuerdos con Brasil sólo tendrán validez en tanto que ambos países se

11. Cf. Mario César Flores: *Premisas* vol. 13, 8/1996, p. 101.



beneficien. Lo que no significa que conspiren contra la integración regional, por lo menos en lo que se refiere a mercados, legislación aduanera, etc. En este contexto no se puede hablar de integración militar y de defensa común o formulación de política externa única, bien sea en términos bilaterales o en términos de bloques. Inclusive porque, ¿cómo se puede confiar en socios como Argentina cuando su mira está dirigida hacia otros? Lo que quiere decir: ¿cómo profundizar la relación militar formulando políticas de defensa común, si cada uno de los dos actores principales del Mercosur ha actuado colocando en primer lugar sus políticas nacionales?

La integración militar es definida solo en el plano estrictamente retórico, debiendo diferenciarse entre los discursos de integración y las prácticas de defensa del interés individual. Bajo esta óptica, por lo menos en los próximos años, los intereses nacionales aún deberán prevalecer sobre cada uno de esos actores, con miras a alcanzar de manera individual sus proyectos geopolíticos de mayor proyección regional y de mejorar sus inserciones en el plano global, apoyados en sus propias fuerzas, en sus poderes y en sus políticas de influencia y de alianza, donde no importa el lugar en que se localicen, bien sea en el hemisferio sur, en el hemisferio norte o en el continente europeo.

Por eso mismo, en los años precedentes, aunque Argentina haya establecido con Chile el Tratado de Paz y Amistad en noviembre de 1984, se verifican

innumerables inquietudes en la prensa argentina, a través de *Clarín* o *La Nación*, sobre las reales intenciones chilenas. Además, el 2 de agosto de 1981, los mismos gobiernos firmaron el Tratado de demarcación de límites, aunque dejasen por fuera la definición sobre la Laguna del Desierto y los Hielos Continentales. Esto porque en más de una oportunidad, Chile dejó ver su voluntad de modernizar sus equipos militares, sustituyéndolos por otros nuevos, tanto en las fuerzas aéreas como en las terrestres. Así, en mayo de 1996, se informaba que el ejército chileno adquiriría 150 tanques alemanes, mientras que pocos meses después, el Palacio de la Moneda anunciaba la voluntad de comprar 15 aviones supersónicos, a ser escogidos entre F-15 o F-16 norteamericanos o Grippen sueco o Mirages 2000 franceses. Ese mismo año, Chile también anunciaba el refuerzo de sus fronteras instalando 21 destacamentos más. La adquisición sería confirmada al año siguiente, en noviembre de 1997, cuando 120 tanques alemanes pasarían a ser parte de las Fuerzas Armadas. Tales desvelos en mejorar el desempeño militar son una constante de las políticas gubernamentales del continente. Inclusive porque siempre se consideró la necesidad de contar con fuerzas disuasivas competentes para atender los intereses nacionales de cada país.

Se puede recordar inclusive que, a pesar de firmar acuerdos de cooperación, para profundizar relaciones y ejercitarse en conjunto, las preocupaciones geopolíticas siempre permean las relaciones latinoamericanas. En ese sentido, podríamos mencionar varios conflictos fronterizos: las divergencias argentino-chilenas; los enfrentamientos entre Ecuador y Perú por la Cordillera del Cóndor; la disputa entre Venezuela y Guyana por la región del Esequibo; la reivindicación boliviana para una salida al mar que afecta los intereses chilenos; la disputa entre Colombia y Nicaragua por la posesión de la isla de San Andrés¹²; es decir, a pesar de la existencia de ministerios de la defensa en toda la región, siendo Brasil el que está estructurando este ministerio en manos de civiles, las políticas de seguridad son pensadas bajo un prisma estrictamente militar. Bajo esta mirada, la geopolítica ha desempeñado un papel relevante en el establecimiento de las políticas externas. Instancias como la Organización de Estados Americanos, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca o, inclusive, el Grupo de Río o, por intermediación de los innumerables tratados bilaterales, han sido insuficientes o no han tenido credibilidad como para garantizar a los países una total despreocupación sobre la cuestión de la seguridad.

Observaciones finales

Se puede decir que el final de la Guerra Fría no eliminó las preocupaciones de los Estados en relación con su seguridad. Los países latinoamericanos continúan con sus políticas individuales, a pesar de establecer acuerdos bila-

12. Cf. Rut Diamint: «Esquemas de seguridad en América Latina. Las medidas de fomento de la confianza» en *Working Paper* N° 51, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 5/1998.

terales o multilaterales. La existencia de divergencias sobre la forma de aumentar el grado de confianza mutua e implementar políticas que atiendan a todos, se hace visible en las propias reuniones realizadas, bien sea en el ámbito argentino-brasileño, o en las reuniones de ministros de defensa de las Américas efectuadas en los últimos años. Además de los discursos y de los acuerdos, como la propia ratificación en 1994 del Tratado de Prohibición de Armas Nucleares en América Latina por Argentina, Brasil y Chile y la posterior ratificación brasileña del Tratado de No Proliferación Nuclear durante el gobierno de Cardoso, poco se ha hecho en términos prácticos que puedan colocar fuera de la agenda latinoamericana los temas geopolíticos.

A pesar de los memorándum firmados, por ejemplo, en el marco de la OEA, entre Argentina y Chile en noviembre de 1985, con miras al fortalecimiento de la cooperación en el tema de seguridad de interés recíproco, ambos adquieren armamento, de la misma manera que Brasil, Perú y Ecuador. En el caso argentino la transferencia de armamento americano ha alcanzado cantidades expresivas, como lo señala Rosendo Fraga¹³. El comportamiento de los países del área en nada difiere al de los demás países del mundo. Mientras la idea de Estado nacional continúe incólume pese a los discursos de la globalización, los intereses individuales siempre prevalecerán. Por otra parte, para atender sus intereses y procurar insertarse más favorablemente en el escenario global, cada vez más competitivo, las fuerzas armadas y el poder militar se convierten en una necesidad. Si no para proyectarse extraterritorialmente, por lo menos como elemento disuasivo que presenta credibilidad, en caso de que se manifiesten intenciones hostiles hacia las fronteras nacionales, con independencia de la coloración ideológica y de los argumentos que surjan para afectar la soberanía de cada Estado.

En Latinoamérica, no obstante las innumerables divergencias —que no son resueltas de un día para otro— se puede decir, además, que en comparación con las décadas anteriores, el clima es sensiblemente mejor. En contra de los pocos resultados constatamos por los tratados, cartas de intención, etc., el simple hecho de que se manifiesten a favor de un diálogo más abierto ya es una señal alentadora. Si el proceso de integración regional se amplía cada vez más en lo económico y cultural, es obvio que en lo político y militar ella transcurre más lentamente, como no podría dejar de ser. El aumento del grado de confianza mutua es algo que demanda tiempo y dependerá fundamentalmente de las voluntades políticas de los países de la región en elegir este asunto como prioritario de sus relaciones. Sólo con esta perspectiva de mediano y largo plazo se conseguirá superar las barreras, dejando las disputas a un lado y pensando en los beneficios que todos podrán usufructuar, sin pensar en hegemonías y con miras al desarrollo armónico de todo el continente.

13. Cf. Rosendo Fraga: *La cuestión militar al finalizar los 90*, Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Buenos Aires, 10/1997.

Canadá y el ALCA

Estrategias de negociación

MARTIN ROY

El presente análisis resulta de una reflexión crítica sobre la estrategia de negociación comercial de Canadá en el marco del ALCA. Primero presenta de manera breve el contexto de la inserción canadiense en las Américas para luego abordar los objetivos y los retos que dicho país enfrenta, junto con la exploración más detallada de la Cumbre de Miami en 1994, y la reunión de ministros del comercio en San José en 1998, para examinar cuál fue la función de Canadá en esos encuentros. Finalmente, se hace una evaluación de las posiciones de la negociación canadiense en el ALCA, se aborda específicamente el alcance del área de libre comercio considerado por Canadá, sus consecuencias sobre la posición estratégica del país y el carácter realista de su estrategia considerando la fragilidad endémica de varias naciones latinoamericanas y la crisis que éstas están atravesando en la actualidad.

- **¿** Cuál debería ser la estrategia de negociación de Canadá en el proceso de cooperación tendiente a la implantación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)? Mientras concluye la presidencia de Canadá al frente del Comité de Negociación Comercial (CNC) del ALCA, llega la hora del balance y la reflexión. La pregunta principal consiste en saber en qué medida la estrategia actual de este país está adaptada al contexto particular de las Américas y sirve a los grandes objetivos que el gobierno se fijó, referidos esencialmente a la posibilidad de penetrar nuevos mercados, diversificar relaciones comerciales con los países de América Latina, atenuar la influencia de Estados Unidos y promover una zona de libre comercio hemisférico según las reglas del comercio internacional.

MARTIN ROY: analista de políticas en la Fundación Canadiense para las Américas - Focal, Ottawa; autor de numerosas investigaciones sobre política exterior e integración económica regional. Entre sus más recientes publicaciones se encuentran trabajos sobre el Tlcan y el Mercosur como modelos de integración en competencia (Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999), y sobre las relaciones de Canadá-México en el marco del Tlcan (Harmattan, París, 1997).

Palabras clave: integración, negociaciones comerciales, ALCA, América Latina, EEUU, Canadá.



En el marco de la negociación actual, Canadá desarrolló una posición cercana a la de EEUU promoviendo un ALCA que recuperara lo esencial de los derechos y obligaciones del Tlcán, desplegando al mismo tiempo una estrategia agresiva de inserción en los mercados regionales, para la exportación de sus bienes y tecnologías. Esta estrategia, aunque legítima en varios aspectos, supone preguntas importantes sobre el modelo integracionista propuesto por Canadá y su posición a nivel regional. En ese contexto en que la ampliación del Tlcán parece más y más improbable y tomando en cuenta la débil importancia de América Latina en la estructura de los intercambios económicos de Canadá, ¿cuál es el interés para el gobierno canadiense de promover un modelo de integración tan rígido?; ¿está adaptado verdaderamente al ámbito regional?; ¿toma suficientemente en consideración los intereses y las preocupaciones de países de América Latina, como Brasil o Argentina?; ¿cuáles son las consecuencias de semejante estrategia en la imagen que Canadá proyecta a través del continente?; ¿no corre el riesgo de estar demasiado asociada con la de EEUU?; ¿no hipoteca las oportunidades de Canadá de operar un acercamiento real con los países de América Latina y asumir una función importante en la construcción del ALCA? El análisis que sigue examinará en detalle cada una de estas preguntas poniendo de relieve las ambigüedades de la política comercial canadiense en la zona. Varias de las posturas relativas a la futura ALCA tendrán que debatirse mucho después de la quinta reunión de los ministros de comercio en Toronto en octubre de 1999.

El acercamiento de Canadá hacia las Américas

Las Américas constituyen hoy en día una región importante para Canadá. El interés se debe tanto a las transformaciones del sistema económico internacional comenzadas a fines de los años 80, como a las potencialidades reales asociadas al desarrollo de vínculos de cooperación con los países más dinámicos del mundo. La caída del imperio soviético y la reorganización del sistema antiguamente articulado alrededor de tres principales polos regionales, marcaron la decadencia relativa del triángulo atlántico en la estrategia de inserción internacional de Canadá y, por el mismo hecho, precisó su vocación continentalista (Cooper; Focal). En efecto, Canadá tiende a estar cada vez más integrado a su vecino americano tanto en lo económico como en lo social y cultural. Desde entonces, el reto reside en su capacidad de mantener el justo equilibrio entre sostener y reforzar las relaciones con su principal socio (Gobierno de Canadá 1994, p. 17) evitando siempre la acrecentada dependencia que podrían ocasionar estos vínculos. Tradicionalmente, la respuesta a este problema ha consistido en apoyar el fortalecimiento del sistema multilateral y diversificar las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales con otros países y regiones (Mace/Thérien; Mace/Hervouet).

Todavía existe para Canadá la necesidad de construir redes de relaciones fuera del centro de gravedad norteamericano. De eso depende la preservación de su autonomía y de su identidad cultural, pero también su bienestar económico, que dependerá aún más de los mercados emergentes de Asia y

América Latina. En esta perspectiva, las Américas aparecen como un blanco privilegiado en su búsqueda de nuevos socios. La mayor parte de los países de la región han realizado reformas internas con intenciones de democratizar su sistema político y abrir su economía nacional a la competencia (Mace/Thérien). Este nuevo contexto regional se encuentra incluso al iniciarse el proyecto de integración hemisférica, lanzado formalmente durante la Cumbre de Miami en 1994.

En teoría, Canadá tiene mucho que ganar en este nuevo reparto, sobre todo porque su entrada en la gran familia de las Américas suscitó mucho entusiasmo en la mayoría de las naciones del continente (Klepak). Los beneficios potenciales son económicos y políticos, y están unidos a su capacidad para sacar provecho de su estatus único en el área: el de ser un país altamente industrializado que goza de muy buena reputación internacional y cuya imagen no ha sido empañada por casi dos siglos de querellas diplomáticas y militares de América Latina con otros países. Hasta ahora, Canadá ha sabido manejar ese estatus de recién llegado y se ha involucrado de forma activa con la región (Bélanger/Mace). Además ha tenido una función fundamental en el proceso de reforma de las instituciones regionales así como en la consolidación de la paz y la transición democrática en América Central. Su oposición al unilateralismo de EEUU, principalmente en el caso de la ley Helms-Burton, le ha valido elogios, además de impulsar una nueva dinámica a los asuntos interamericanos.

No obstante, la participación de Canadá no deja de provocar roces que pueden incluso hacer correr riesgos. Primero, en el nivel económico donde algunos señalan que los beneficios anunciados para los países siguen siendo todavía más hipotéticos que reales (Daudelin). Seguidamente, a nivel político ya que una participación activa dentro del proceso de integración hemisférica presenta nuevos problemas para la diplomacia canadiense. De esta manera, el mismo gobierno está llamado a comprometerse con hechos controvertidos que se oponen a actores regionales como EEUU y Brasil. Sin contar que Canadá tiene que evolucionar en un medio todavía poco familiar y para el cual debe dominar los rudimentos indispensables. Por consiguiente, ha de actuar con mucho tacto para alcanzar sus objetivos políticos y económicos.

El sector en el cual los desafíos son mayores para Canadá y los más importantes para el devenir socioeconómico de las Américas sigue siendo sin duda el proyecto de formación de una zona de libre comercio. Anunciadas formalmente en 1994 durante la Cumbre de Miami, las conversaciones sobre la materia tuvieron notorios progresos durante las reuniones de ministros de comercio del hemisferio en Denver (1995), Cartagena (1996) y Belo Horizonte (1997). Las de San José en marzo de 1998, así como la Cumbre de los jefes de Estado en Santiago en abril del mismo año, permitieron tener una idea más precisa de las orientaciones que serán dadas para esta iniciativa y las dificultades que deberán ser superadas para alcanzar los objetivos fijados en el plan de Miami.

Retos para Canadá

Tomando en cuenta la escasa importancia de América Latina en la estructura de los intercambios económicos de Canadá (Daudelin/Dosman; Marchi 1998a), los retos en la negociación del ALCA van más allá de la dimensión económica y conciernen igualmente a la redefinición de la función canadiense en el sistema regional e internacional, la diversificación de sus relaciones comerciales y la promoción de un régimen de cooperación económica conforme con las reglas del comercio mundial.

Nuevo papel regional y construcción del ALCA. Menos influyente que en el pasado en la escena internacional, al Canadá le conviene reproducir y transponer su estatus de potencia media en el espacio regional americano. De esta forma, podrá utilizar toda su capacidad política y diplomática para reunir a los principales protagonistas, EEUU y Brasil, alrededor de objetivos y medios de integración y jugar un papel más activo en la constitución de un área de libre comercio de las Américas. Al hacerlo, podrá mejorar igualmente su acceso a nuevos mercados, ganar la confianza de los países de la región y esperar atenuar el unilateralismo creciente que anima a la política externa de los EEUU.

Aseguramiento de las relaciones comerciales y promoción del multilateralismo. En cuanto a la eventual participación de Canadá en el área de libre comercio de las Américas, ello no debe significar ni un retroceso con relación a los principios del multilateralismo, ni una retirada del país de los otros grandes ejes del comercio internacional como Europa y Asia. En el plano de sus objetivos y de las normas que promueve, la futura ALCA debe participar del movimiento más general a fines de liberar los intercambios mundiales de comercio y de inversiones (Gobierno de Canadá 1994, pp. 7, 8 y 14) y podría incluso, en ciertos aspectos, inspirar los desarrollos futuros (Gobierno de Canadá 1995). Las preocupaciones canadienses en el proceso de negociación hemisférica son las mismas que las que dictan su comportamiento en la escena mundial. Es decir, para un país de tamaño mediano, dependiente en extremo de su comercio exterior, las reglas y las normas en materia de comercio internacional adquieren una importancia capital: señalan los intercambios en función de principios establecidos de manera clara, precisan los compromisos de las partes, dictan los procedimientos a seguir en caso de litigio y, finalmente, permiten contener las prácticas unilaterales o al menos minimizar los efectos de las mismas. Esta última preocupación se encuentra aún más justificada en una región como las Américas, ampliamente dominada por un solo actor, EEUU, que se inclina a menudo a utilizar su fuerza en función de sus intereses.

Diversificación de relaciones y accesos a nuevos mercados. Frente a esta realidad y de forma paralela al fortalecimiento de las reglas de derecho, existe también la posibilidad de mantener vínculos con otros socios regionales con el fin de reequilibrar en parte las fuerzas y aprovechar eventualmente

un acceso privilegiado a mercados dinámicos (Gobierno de Canadá 1994, p. 20). De esta manera, Canadá no debe ignorar los beneficios que le daría un acercamiento más estrecho con los principales países sudamericanos como Brasil, Argentina, Venezuela o Colombia. Estos países combinan tasas de crecimiento económico elevadas con un enorme potencial desde el punto de vista del tamaño de los mercados.

El ALCA: ¿Cómo y a qué ritmo?

Después de cuatro años de intensas negociaciones, los países hicieron elecciones importantes en cuanto al modelo de integración económica regional que debería presidir la liberalización de los intercambios a escala hemisférica.

El alcance de la futura Area de Libre Comercio de las Américas. Dos grandes problemas han sido objeto de conversaciones durante reuniones de ministros de comercio exterior del continente. El primero concernía al nivel de los derechos y obligaciones que serían consentidos a las naciones participantes y su relación con las disposiciones del régimen GATT/OMC. Este problema, aparentemente rudimentario, afectaba de hecho los fundamentos mismos del ALCA. ¿Iba simplemente a reproducir las exigencias y procedimientos de la OMC o a rechazar las limitaciones, como es el caso de varias disposiciones negociadas en el marco del Tlcan? El segundo problema, más específico, correspondía a la pertinencia de incorporar en un futuro acuerdo todos los sectores de actividades económicas, incluidos los nuevos campos, juzgados como «no convencionales». En el contexto hemisférico, esto representa un desafío enorme: el de la reglamentación de sectores de actividades supervisados en su mayor parte por los países industrializados cuyos vínculos con el comercio a veces son difíciles de establecer. Por ejemplo, países como EEUU controlan la mayor parte de los sectores de servicios, de telecomunicaciones y del comercio electrónico. También están a la vanguardia de las innovaciones tecnológicas, siendo los principales poseedores de patentes y de marcas registradas. Otros sectores como el de las compras gubernamentales, incluso si tienen una incidencia directa en la libre circulación de bienes y servicios, no corresponden a los campos de intervención normalmente regidos por los acuerdos comerciales. Esto ha hecho plantear a varios países que la creación del área de libre comercio afectará tanto la liberalización del comercio como la redefinición de las prácticas de los Estados en el sector económico (Bernier/Roy).

La declaración de San José, de marzo de 1998, iba a establecer los grandes principios alrededor de los cuales sería articulado el futuro régimen de liberalización hemisférica. El anexo I precisa, principalmente, que el acuerdo relativo al ALCA se conformará con las reglas y disciplinas de la OMC (ap. A), y podrá incluso, si es posible, brindarle mejoras (ap. C); podrá coexistir con los acuerdos bilaterales y subregionales existentes a condición de que los derechos y obligaciones asumidos en el marco de estos acuerdos no estén ya cubiertos o que su alcance vaya más allá del ALCA (ap. E). Se añade que las

negociaciones comenzarán de forma simultánea en todos los campos temáticos. El comienzo, la conducta y el resultado constituyen una empresa única (*single undertaking*), lo que implica que los derechos y obligaciones en cada uno de los sectores sometidos a la negociación son considerados como parte de un todo y no como una serie de compromisos individuales cuyas partes pueden disponer según su conveniencia (ap. D). Esto significa que los sectores de actividades están administrados por un marco institucional común que incluye el mecanismo reglamentario para los litigios. En consecuencia, en principio, el ALCA tiende al fortalecimiento y a la mejoría del sistema multilateral de liberalización de los intercambios a través de la fijación de un régimen constituido alrededor de un mayor denominador común. Un examen detallado de los problemas sometidos a la negociación ofrece sin embargo un retrato más matizado y deja entrever pretensiones mucho más modestas. Por ejemplo, las discusiones concernientes a la elección de sectores de actividades económicas evidenciaron divergencias importantes entre los países miembros del Mercosur y EEUU y Canadá, principalmente en los sectores de la agricultura, del medio ambiente y del trabajo. En el presente caso, la negociación intentaba unir dos órdenes de preocupaciones a veces difíciles de conciliar: uno que tiende a hacer la promoción de un marco de normas fundado en disciplinas de alto nivel y otro que insiste en que la operacionalización de las normas promulgadas encuentren su fundamento en una región marcada por grandes asimetrías entre los países que la componen.

En lo que respecta al trabajo y al medio ambiente, el inicio de conversaciones estuvo acompañado por reivindicaciones de diversos grupos sociales en EEUU para que sean directamente incluidas estas dos áreas en la futura ALCA bajo la forma de acuerdos paralelos. Estos interesados destacan, entre otras cosas, que la firma de acuerdos comerciales, si no está signada por reglas estrictas en materia laboral y ambiental, puede conducir al deterioro de las condiciones de trabajo, al dúpung social y a la degradación del medio ambiente. La mayoría de los países latinoamericanos resaltan como contrapartida que las asimetrías nacionales y la desigualdad del acceso a los recursos hacen bien improbable la aplicación de un marco de normas homogéneas en dichos sectores. Temen por otra parte que medidas de protección acrecentada en estos sectores sean utilizadas con fines proteccionistas por los países más desarrollados. Este debate que no es específico al contexto de las Américas se refleja directamente en la negociación. De esta forma, EEUU y Canadá recibieron un rechazo categórico a su propuesta que preveía la creación de dos grupos de trabajo sobre estos problemas (*The Journal of Commerce on Line* 1998d). Los temores de los países latinoamericanos giraban en torno de la vocación futura de estos grupos de trabajo que habrían podido ser convertidos en grupos de negociación, colocando así al medio ambiente y al trabajo en el centro de las conversaciones (*The Journal of Commerce on Line* 1998d). Los jefes de Estado del grupo de Río hicieron saber al respecto que preferían ver estos problemas tratados dentro de los foros multilaterales existentes, como la Organización Internacional del Trabajo y el Comité sobre el Comercio y el Medio Ambiente de la OMC (*Americas Trade* 1997d).

En el sector de la agricultura, la postura tiene que ver más específicamente con la armonización de las barreras técnicas y el acceso al mercado americano. En EEUU, los agricultores dicen ser víctimas de la competencia desigual de los productores latinoamericanos, que no están sometidos a las mismas normas fitosanitarias y ambientales (*The Journal of Commerce on Line* 1998a). Países como Brasil se quejan de las restricciones a la importación impuestas por EEUU, que afectan más que todo las exportaciones de cítricos y azúcar, y otras categorías como textiles y acero. Incluso si oficialmente EEUU presenta de entrada tarifas entre las más bajas del mundo (con un promedio inferior al 4%), Brasil reacciona contra lo que considera la multiplicación de las barreras no tarifarias, que afectan de manera particular sus exportaciones del sector agrícola (*The Journal of Commerce on Line* 1998a). También, contrariamente a los problemas de trabajo y de medio ambiente, la delegación brasileña, apoyada por las de otros países del Mercosur, insistió en incluir la agricultura como un tema prioritario en la agenda de negociación. Quería evitar que este problema sea tratado en el marco más general del acceso al mercado, lo que habría tenido por efecto reducir su poder de regateo (*The Journal of Commerce on Line* 1998c).

La reunión de los ministros del comercio en San José habría permitido, sin embargo, encauzar los disensos. De esta forma, los temas de medio ambiente y de trabajo podrán ser debatidos en un vasto foro social de consulta (Comité sobre la Sociedad Civil) encargado de recoger las reivindicaciones y las posiciones de los diversos interesados (*The Journal of Commerce on Line* 1998d)¹. Además, contrariamente a lo que había pedido EEUU, las conversaciones se centrarán alrededor de un solo grupo de negociación. Por el contrario, EEUU obtuvo concesiones importantes en la elección de los sectores de actividades (*The Journal of Commerce on Line* 1998b) y el número de grupos negociadores. En total, no menos de nueve equipos vieron así la luz, provenientes en parte de la fusión de los de trabajo creados en la Cumbre de Miami. Además del de la agricultura, se encuentran los que tratan sobre el acceso a los mercados, las inversiones, los servicios, las compras gubernamentales, la reglamentación de litigios, los derechos de propiedad intelectual, los subsidios y los derechos antidumping y compensatorios, y las políticas de competencia². Finalmente, los 34 países de las Américas decidieron crear el Grupo Consultivo sobre las pequeñas economías cuya función principal consiste en formular recomendaciones al comité de negociación para que sean tomados en consideración los intereses y preocupaciones de aquéllas. A este último se añade el comité de expertos de los sectores público y privado sobre comercio elec-

1. Es necesario mencionar sin embargo que está pendiente precisar el papel y el alcance de las intervenciones de este comité. Hasta ahora la fórmula planteada resulta insatisfactoria para los interesados de la sociedad civil, que fueron invitados en noviembre de 1998 a exponer sus posiciones a través del correo electrónico (Marchi 1998b). Queda ahora por saber cómo serán procesadas estas demandas y si tendrán algún impacto en las negociaciones.

2. La propuesta inicial de Brasil trataba más bien de la creación de cinco grupos de negociación que debían cubrir la agricultura, el acceso a los mercados, el arreglo de litigios, los subsidios, los derechos antidumping y compensatorios y los de propiedad intelectual.



© 1999 Edmundo Vargas/Nueva Sociedad

trónico, cuyas recomendaciones interesarán a este campo en plena expansión.

Calendarios y estructura de la negociación. Los problemas relacionados con los calendarios y la estructura de negociación dieron otra oportunidad a los países participantes de comprobar la voluntad y seriedad de sus compromisos. Una vez más, el debate fue polarizado en torno de las posiciones de Brasil, EEUU y Canadá, mientras que los otros países se contentaron con alinear sus propuestas y estrategias con las de las principales potencias. Durante la tercera reunión de los ministros de comercio en Belo Horizonte, EEUU se había sumado a la idea que consideraba un proceso de negociación simultánea sobre todos los rubros, mientras que el Mercosur proponía una gestión gradual que debía primeramente concernir a las medidas de facilitación de los intercambios, la armonización de las normas técnicas y la reducción de las barreras tarifarias (*Americas Trade* 1997e). La delegación del Mercosur reconocería más tarde por medio del embajador brasileño José Botafogo Goncalves, que el acercamiento en tres etapas constituiría un procedimiento mecánico (*Americas Trade* 1997b) que podría engendrar una cierta rigidez en las conversaciones. Por consiguiente, sugería inspirarse en las experiencias de la Ronda Uruguay.

Lo que aparentemente constituía una concesión importante, no lo era en realidad. Al mismo tiempo que los países del Mercosur aceptaban un proceso de negociación simultánea, formulaban nuevas demandas susceptibles de aminorar el ritmo de las negociaciones. Iban a solicitar entre otras cosas que algunos problemas fuesen dejados a un lado bajo pretexto de que las diferentes instancias regionales encargadas de recoger las informaciones técnicas no habían completado su trabajo y que por consiguiente resultaba imposible apreciar plenamente el límite de los desafíos (*Americas Trade* 1997c). Los miembros del Mercosur llegaron a pervertir el sentido dado al concepto de empresa única (*single undertaking*) para disminuir la marcha de las negociaciones. Esta disposición, que viene a calificar el alcance general del tratado, no dice nada sobre las consecuencias y las etapas que deben anteponerse a su realización. Ahora bien, el Mercosur, estipulando que «nada es aceptado mientras que todo no haya sido aceptado» (*Americas Trade* 1997a), presentaba una interpretación libre que habría tenido por efecto, si hubiera sido aprobada, aplazar indefinidamente la conclusión de un acuerdo comercial.

El reto atañe aquí de manera evidente a la firma de acuerdos interinos que se harían efectivos antes del año 2005 y que permitirían, como lo desean EEUU y Canadá, concluir un acuerdo rápido sobre la reducción de las barreras tarifarias, a lo que se opone Brasil (*Americas Trade* 1998f). Las naciones participantes fueron sensibles a las preocupaciones brasileñas ya que se comprometieron de aquí al año 2000 a centrar su atención en la medida de facilitación de los intercambios, y no en la reducción de las barreras tarifarias. Existe ahora un consenso relativo en que las negociaciones deberán comenzar inmediatamente después de Santiago y terminarse a más tardar en el

2005. Tratarán de todos los sectores de forma simultánea. Para este fin, los países establecieron el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) que supervisará las negociaciones y apoyará el trabajo de los nueve grupos. En San José, trataron de esbozar una estructura de negociación lo más flexible posible y representativa de las regiones del continente. Prevé en principio la rotación de la presidencia del CNC y los lugares de negociación entre diferentes países. De esta manera, la presidencia será asumida por Canadá (desde mayo 1998 a octubre 1999), Argentina (noviembre 1999 a abril 2001), Ecuador (mayo 2001 a octubre 2002), y EEUU y Brasil conjuntamente (noviembre 2002 a diciembre 2004). Asimismo, los trabajos de los grupos alternarán entre las ciudades de Miami, Panamá y México. Estos últimos también son tomados a cargo por diferentes países³.

Mientras que el acuerdo de San José apenas acaba de ser completado y concluye la presidencia de Canadá al frente del CNC, ya se vislumbran en el horizonte enormes retos. En vísperas de una futura ronda de negociación que comenzará en Seattle en noviembre de 1999, los 34 países deberán ocuparse solícitamente de reconstruir el capital de legitimidad del ALCA si esperan asegurar su éxito. La coexistencia de estos dos procesos de negociación paralela reexamina la razón de ser del organismo pero presenta al mismo tiempo el obstáculo de la multiplicidad de foros de negociación (bilaterales, subregionales, hemisféricos y globales) difícil de absorber por la mayoría incluyendo a Canadá. La falta de recursos y de pericia para sacar adelante las negociaciones, la complejidad de los problemas así como el carácter a veces contradictorio de los desafíos a los que están enfrentados los países de la región constituyen un freno que deberá ser superado a corto y mediano plazo.

Por otra parte, el acuerdo rubricado en San José y recuperado en su totalidad durante la II Cumbre de las Américas en Santiago, no garantiza el éxito de las rondas de negociación ulteriores. Para ver por fin el día, el ALCA deberá generar beneficios palpables para todos los miembros, lo que aún queda por demostrar para varios de ellos. En el caso de Brasil, la reducción rápida de las barreras tarifarias podría desestabilizar más una estructura industrial todavía frágil y ampliamente dependiente de la intervención estatal. Como contrapartida, el acceso al mercado americano no se encontraría necesariamente mejorado teniendo en cuenta la importancia relativa de las barreras no tarifarias en este país. Idéntica situación se presenta del lado de las inversiones, cuando la imposición de una tarifa cero en las inversiones directas colocaría a Brasil en una posición desventajosa frente a EEUU, que puede contar en su frontera con México con una zona de explotación muy atractiva para los inversionistas extranjeros (*Sucesos*). Les ofrece en efecto un acceso privilegiado a infraestructuras y tecnologías de avanzada así como a una fuente de mano de obra barata. Por consiguiente, Brasil espera mante-

3. Colombia se encargará del grupo sobre el acceso a los mercados, Costa Rica de las inversiones, Nicaragua de los servicios, EEUU de las compras gubernamentales, Chile del reglamento de los litigios, Venezuela de los derechos de propiedad intelectual, Brasil de los subsidios y derechos antidumping, y Perú de las políticas de competencia.

ner, con el acuerdo de sus socios del Mercosur, barreras tarifarias lo más elevadas posible, dentro de los límites establecidos por la OMC. A corto plazo, esta reserva podrá permitirle contener su alarmante déficit comercial (*The Journal of Commerce on Line* 1998e), y sobre todo, constituye una de sus pocas ventajas en el juego de regateo que lo opone a los EEUU (Monfils).

Al otro extremo del continente, EEUU parece falto de inspiración frente a un proyecto que sin embargo inició. El rechazo del Congreso a ratificar la «vía rápida» testimonia el escepticismo de varios grupos de interés ante la legitimidad de semejante empresa, pero fundamentalmente la incapacidad de la administración Clinton para articular una visión coherente del rol a nivel continental (Bélanger). La normalización de las relaciones comerciales a escala multilateral disminuyó de manera considerable los ardores de EEUU con relación al resto del continente. Sus posiciones «pudieran estar caracterizadas mejor para mantener una opción regionalista en vez de seguir una evidente política regionalista» (Bélanger). En ausencia de una línea de conducta clara, EEUU parece al menos querer utilizar el ALCA para contener la influencia creciente de la Comunidad Europea en la región, pero más que todo para establecer los indicadores que guiarán a las futuras negociaciones comerciales a nivel multilateral. Por otra parte, esta posición es coherente con la de Canadá, que desea que el futuro acuerdo sea figura de ejemplo en materia de libre comercio. Como se adivinará, lo que es considerado aquí por los dos países norteamericanos es la aplicación de un modelo de integración hemisférica constituido alrededor del más alto denominador común que recupere lo esencial de las disciplinas del Tlcán. Frente a esta lógica expansiva, el Mercosur se ofreció hasta ahora como zona de resistencia, lo que tiene como efecto retardar los plazos, disminuir el alcance de los compromisos, promover los particularismos locales y politizar algunos retos que todavía no son unánimes (Bernier/Roy).

El papel de Canadá

Canadá es uno de los países más activos en el proceso de negociación sobre el ALCA. Hasta ahora, se convirtió en el promotor de una zona de libre comercio que debería dar la mayor importancia a la apertura de los mercados gracias principalmente a disciplinas de alto nivel, fundadas en las reglas del régimen GATT/OMC. De hecho, el gobierno canadiense expresó su neta preferencia por un régimen de cooperación económica continental inspirado en el Tlcán y cuyas obligaciones, para algunos sectores, estarían mejor sustentadas que las que se encuentran multilateralmente.

En el frente diplomático, la estrategia canadiense se articuló alrededor de dos ejes: una participación directa en el proceso de negociación y la creación de vínculos formales o informales con los actores considerados como los más destacados de la región. En este último caso, el gobierno dedicó todas sus atenciones a crear y a mantener una dinámica alrededor de los objetivos de la integración a fin de evitar que el proceso no sea retardado por problemas

de procedimientos de intereses sectoriales o querellas diplomáticas. Mientras que EEUU parecía incapaz de adoptar una posición clara frente al eventual acceso de Chile al Tlcan, Canadá lograba firmar el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Chile, cuyo contenido está inspirado en las disposiciones del Tlcan. Casi al mismo tiempo, siguiendo el ejemplo de Chile y Bolivia, Canadá tocaba a la puerta del Mercosur para establecer vínculos de cooperación más estrechos con sus cuatro países miembros. Ha firmado con este grupo (en 1997) y más recientemente con la Comunidad Andina (1999) entendimientos de cooperación en materia de comercio e inversiones. La diplomacia canadiense multiplicaba también los contactos con otros países latinoamericanos, principalmente durante los viajes del Team Canadá (1994 y 1998) para tantear posibilidades de negocios, intercambiar informaciones y encontrar soluciones a los diferentes problemas que circundan la creación del ALCA.

Este activismo fue recompensado cuando Canadá fue escogido en San José para presidir la primera ronda de negociación del ALCA que comenzó en junio último. Hasta ahora, el gobierno dedicó todas sus atenciones a la triple tarea de precisar las reglas y los procedimientos para la dirección de las conversaciones, reunir los países participantes alrededor de objetivos comunes y defender su propia negociación. Heredó, sin embargo, un mandato difícil mientras que la falta de la «vía rápida» en EEUU, las crisis financieras en Asia, Rusia y Brasil, así como las catástrofes naturales como el huracán Mitch, colocaron de momento el proceso del ALCA como la última prioridad regional. Los únicos progresos notables previstos para la reunión ministerial de Toronto se vinculan por ahora con las medidas de facilitación del comercio.

Replanteo de la estrategia canadiense

En el marco de la negociación actual, Canadá ha desarrollado una posición cercana a la de EEUU promoviendo un ALCA que recupere lo esencial de los derechos y obligaciones del Tlcan, desplegando al mismo tiempo una estrategia agresiva de penetración de los mercados regionales para la exportación de sus bienes y tecnologías. Esta estrategia, aunque legítima en varios aspectos, manifiesta problemas importantes en lo que se refiere al modelo integracionista propuesto por Canadá y al lugar que éste pretende ocupar en la palestra regional. Primeramente, pone de relieve la ambigüedad de la política comercial que tiende a un acceso «privilegiado» para sus bienes y servicios a mercados en plena expansión, buscando promover el fortalecimiento del sistema comercial multilateral. Replantea asimismo el carácter realista del modelo de integración valorizado por Canadá teniendo en cuenta la diversidad de los intereses de los países participantes en la negociación, las asimetrías que caracterizan a la región y la coyuntura de crisis a la cual está expuesta actualmente. Canadá debe apurarse también en aclarar sus objetivos y ajustar sus exigencias al contexto regional, pero sobre todo, debe poder evaluar las consecuencias de su posición en la imagen que proyecta a través del continente. De ello depende su bienestar económico y su capacidad para

operar un acercamiento real con América Latina y para influir de forma significativa en el proceso.

Con relación al modelo de integración considerado para el área, el problema consiste en saber si es posible extender uno del tipo Tlcan al resto de los países y en los plazos fijados en los calendarios de negociación del ALCA. Si la posición canadiense puede justificarse sobre la base de principios de transparencia y de equidad, presenta sin embargo varias cuestiones en su aplicación. La experiencia de México como miembro del Tlcan representa al respecto un caso rico en enseñanzas. La crisis del peso constituyó un acontecimiento traumático cuya onda de choque se hizo sentir en todo el continente. Más allá de su carácter altamente mediatizado y de sus efectos desestabilizadores sobre la región, esa crisis habría contribuido a evidenciar un proceso de transformaciones bien significativo, consistente en las profundas reformas a las cuales debió hacer frente la economía mexicana para ajustarse a los derechos y obligaciones contenidos en el tratado trilateral. Estos incluyen tanto las prácticas del gobierno central mexicano como el alcance de varias de sus legislaciones internas que debieron ser adaptadas al nuevo medio legal del Tlcan, principalmente en los sectores de servicios, inversiones, trabajo y medio ambiente. De hecho, México constituye el primer ejemplo verdadero de una economía en desarrollo que integró de lleno la competencia norteamericana y un objeto de análisis para las otras economías de la región que estarían tentadas por semejante experiencia.

Incluso para Chile, citado a menudo como modelo por el éxito de sus reformas económicas, el acceso al Tlcan representa un reto. Previsto como cuarto miembro, Chile debió dejar de lado las promesas repetidas de la administración estadounidense. Los titubeos de EEUU habrán permitido un tiempo de reflexión al gobierno chileno para examinar bien las implicaciones de un eventual acceso, reflexión que fue alimentada por la negociación en 1996 del Tratado de Libre Comercio Canadá-Chile que reproduce casi punto por punto el norteamericano.

Por consiguiente, lo que puede parecer difícil para un país como México, que estaba ya fuertemente integrado a la economía norteamericana, o Chile, que reúne ya varias condiciones para un acceso al Tlcan, lo será más para los otros países de las Américas. Basta examinar las exigencias de un modelo de integración económico regional como el Tlcan. No cualquiera entra en un tratado de este tipo. El Tlcan se caracteriza en lo esencial por su apremiante marco jurídico, valorizando así la preponderancia del derecho en las diferentes etapas de su puesta en marcha. Refleja las preocupaciones y el grado de desarrollo de sus principales artesanos, EEUU y Canadá; rígido en las normas y prohibiciones hechas al Estado, tiende a privilegiar una cierta forma de administración jurídica de las relaciones, que limita la expresión política al contenido definido en los términos del tratado, que se presenta como un contrato cerrado del cual es difícil sustraerse sin replantear la participación como miembro de pleno derecho. El grado de exigencias es a veces tal que

podemos preguntarnos si a pesar de su apertura aparente al acceso de nuevos miembros, no es menos cierto que en los hechos es bastante poco accesible. El problema se presenta incluso para los miembros del Mercosur, que tienden hacia una integración más avanzada pero que por el momento, no podrían acceder al Tlcan sin realizar transformaciones internas que vayan más allá de lo que ellos mismos han emprendido.

Canadá y su posicionamiento estratégico en la región

El comportamiento de Canadá en el *dossier* del libre comercio hemisférico no carece de ambigüedad. Ambigüedades que residen en las pretensiones a veces contradictorias de sus posiciones en las negociaciones: rígida en las normas que promueven, parecen a veces descuidar la complejidad del sistema comercial regional inclinadas a un acercamiento efectivo con los principales países latinoamericanos como Brasil. Esta rigidez se manifiesta en varios niveles que ya sea 1) por la valorización de un ALCA cuyas exigencias superan a menudo las del régimen de la OMC, 2) la adopción de un calendario de negociación relativamente ambicioso considerando las disparidades regionales y los intereses de los países socios, y 3) la imposición de un régimen de excepciones mínimo para un continente en el cual más de la mitad de los países están considerados como «en desarrollo». Los intentos de aproximación al Mercosur caracterizan bien el acercamiento canadiense a la región.

Conclusión

Este replanteamiento de la política comercial canadiense pone de relieve una de las dimensiones fundamentales de la política extranjera de Canadá: o sea, que incluso si Canadá trata de definirse más como una nación de las Américas, su comportamiento sigue siendo motivado por consideraciones de orden global, en el caso presente, el fortalecimiento del sistema comercial multilateral. Esta dimensión está puesta de relieve por la aplicación de una estrategia de negociación horizontal promoviendo el mayor nivel de disciplinas comerciales en la mayoría de los retos de negociación. Ahora bien, este acercamiento, si permanece coherente con el principio del fortalecimiento del multilateralismo global, comprende sin embargo costos con relación al posicionamiento de Canadá en la región. El gobierno canadiense se encuentra en la hora de las alternativas: o bien privilegia un acercamiento más flexible susceptible de tomar en cuenta las necesidades y las aspiraciones de los países latinoamericanos o continúa con la aplicación uniforme de su política comercial tratando de reconciliar lo irreconciliable.

Referencias bibliográficas

- «Allgeier Says Early FTAA Pacts Possible on Transparency, Investment» en *Americas Trade* 4, 12 (12/6/1997a), pp. 3-4.
- «Americas, World Agriculture Trade Talks set to Begin» en *The Journal of Commerce on Line*, 17/4/1998a, http://131.94.20.71/trade_news/dnews/fri/agriculture.html.
- «Brasil tiene un bajo interés en el ALCA, por ahora» en *Sucesos*, 17/4/1998, <http://www.mercosur.com/cgi-bin/htmlscript?articulos.hts+view+892844581>.

- «Brazilian Official Hints at Flexibility in Mercosur's FTAA Approach» en *Americas Trade* 4, 11 (29/5/1997b), pp. 1 y 16-17.
- «Electronic Commerce Becomes Issue in FTAA Talks» en *The Journal of Commerce on Line*, 17/4/1998b, http://131.94.20.71/trade_news/dnews/fri/comm.html.
- «FTAA Dispute Settlement Working Group Off to Rocky Start» en *Americas Trade* 4, 15 (24/7/1997c), p. 14.
- «Hemispheric Talks Move Swiftly Forward» en *The Journal of Commerce on Line*, 14/4/1998c, http://131.94.20.71/trade_news/dnews/tue/forward.html.
- «Labor-Environment Compromise Reached» en *The Journal of Commerce on Line*, 16/4/1998d, http://131.94.20.71/trade_news/dnews/thu/labor.html.
- «Latin Leaders Signal Desire to Build FTAA without Labor, Green Issues» en *Americas Trade* 4, 18/9/1997d, pp. 11-12.
- «Matrix Comparing Proposals for Launching FTAA Talks» en *Americas Trade*, 12/5/1997c, pp. 8-16.
- «U.S., Brazil Bicker over Definition of Trade» en *The Journal of Commerce on Line*, 14/4/1998e, http://131.94.20.71/trade_news/dnews/tue/brazil.html.
- «U.S., Brazil Clash over Negotiating FTAA 'Interim Agreements'» en *Americas Trade* 4, 19 (18/9/1997f), pp. 1-3.
- Bélanger, Louis y Gordon Mace: «Building Role and Region: Middle States and Regionalism in the Americas» en Gordon Mace y Louis Bélanger (eds.): *The Americas in Transition: The Contours of Regionalism*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999.
- Bernier, Ivan y Martin Roy: «Nafta and Mercosur: Two Competing Models?» en Gordon Mace y Louis Bélanger (eds.): ob, cit.
- Castro Rea, Julián: «Canada's New Role in the Americas: Crusader or Merchant?», AMEI/ISA Joint Conference «Global Co-operation: The Americas at the End of the Twentieth Century», Manzanillo (México), 12/1997.
- Cooper, Andrew F.: *Canadian Foreign Policy. Old Habits and New Directions*, Prentice Hall Allyn and Bacon, Scarborough, 1997, p. 273.
- Daudelin, Jean: Dreaming Hard, Communication présentée dans le cadre de la conférence virtuelle «Power and Integration», Focal, 17/3 a 21/4/1997.
- Daudelin, Jean y Edgar Dosman: «Canada and Hemispheric Governance: The New Challenges» en *Leadership and Dialogue: Canada Among Nations*, Oxford University Press, Toronto, 1998.
- Fundación canadiense para las Américas: *Vers une nouvelle stratégie mondiale: la politique canadienne dans les Amériques à l'aube du XXIème siècle*, Les Cahiers de la Focal, Ottawa, 1994, p. 7.
- Gobierno de Canadá: *Le Canada dans le monde*, Gouvernement du Canada, Ottawa, 1994.
- Gobierno de Canadá: *The Four Amigos and Beyond: Towards the Free Trade Area of the Americas*, Department of Foreign Affairs and International Trade, Economic and Trade Policy Division (CPE), 1995.
- Klepak, Harold P.: *What's in It for Us. Canada Relationship with Latin America*, Les Cahiers de la Focal, Ottawa, 1994.
- Mace, Gordon y Gérard Hervouet: «Canada's Third Option: A Complete Failure?» en *Canadian Public Policy* vol. 15 N° 4, pp. 387-404.
- Mace, Gordon y Jean-Philippe Thérien: *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1996, pp. 56-57.
- Marchi, Sergio: Canada, Community and Commerce. A National Trade and Investment Agenda, presented by the Minister for International Trade, to the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, Ottawa, 2/12/1998a.
- Marchi, Sergio: «Le Ministre Marchi invite les canadiens et les autres citoyens de l'hémisphère à exprimer leur point de vue sur la Zone de libre-échange des Amériques» en *Communiqué de presse* N° 256, Ministère des Affaires Etrangères et du Commerce Internationale, Ottawa, 5/11/1998b.
- Monfils, Joël: *Les puissances moyennes et les négociations de la ZLEA*, Document de travail, Institut québécois des hautes études internationales, Québec, 4/1998.
- Murillo Rodríguez, Carlos: «ALCA: reto a la integración hemisférica», 1997, <http://costarica.alca-cumbre.org/alca/alca.htm>.
- Roy, Martin: «Les paradoxes de l'intégration dans le cône sud-américain: PICE, TICD et Mercosur sous l'angle des stratégies internationales de l'Argentine», Les Cahiers de l'Institut N° 2, 1995.