

Cooperación e integración entre gobiernos en Centroamérica

La integración centroamericana cambió sustantivamente de 1986 a la fecha. El presente artículo pretende mostrar algunos de los principales rasgos de esa transformación y varias de sus más notables consecuencias. Se describe también el conjunto de normas e instancias que han surgido con los cambios del paradigma integrador, a su vez influido por las tendencias políticas y económicas globales. Precisamente, podría decirse que la región centroamericana está cada vez menos integrada y más globalizada.

Álvaro de la Ossa

Breves antecedentes de la situación actual

En la década de los 80, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) se estanca a la par de la economía y del comportamiento general de las sociedades centroamericanas. El producto interno bruto se contrae y durante varios años la tasa de crecimiento del producto por habitante es negativa. Conforme el proceso de globalización se extiende por la región, la integración real del pasado

Álvaro de la Ossa: economista costarricense; ex-funcionario gubernamental y de organismos internacionales; presidente de la Fundación Centroamericana por la Integración (FCI) y asesor de varias redes de la sociedad civil. Ha sido profesor de las universidades de Costa Rica, San Carlos de Guatemala, Instituto Autónomo de México (ITAM) y Jorge Tadeo Lozano, Bogotá. Tiene varios libros publicados como autor y compilador.

Palabras clave: integración, globalización, ALCA, América Central.

empieza a revisarse. Se modifican los instrumentos básicos y se inicia un proceso de apertura de los mercados que termina por destruir progresivamente la preferencia arancelaria centroamericana establecida en los tratados originales.

Este proceso se lleva a cabo de dos maneras. La primera, mediante la reducción sustantiva del Arancel Externo Común (AEC), eliminando la protección arancelaria que definía el mercado regional. La segunda, mediante la suscripción de tratados de libre comercio con terceros. Además se modifican, para hacerlos menos rigurosos, los acuerdos aduaneros que definían el trato uniforme a las mercancías procedentes de terceros países. Se eliminan también algunos otros instrumentos que tenían que ver con las exoneraciones arancelarias a la industria y el apoyo a la agricultura. Se reforma la estructura administrativa del MCCA, y los mecanismos de decisión política se centran en la Reunión de Presidentes, bajo la coordinación general de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. Quedó así establecido, desde el principio de los años 90, un nuevo sistema de integración y cooperación diferente al original.

Características del nuevo sistema de integración

El AEC suscrito desde los años 60 se revisa a fondo en los 80 y queda listo para su utilización a partir de 1986. La amplia crisis de la época y la influencia del neoliberalismo provocan dos fenómenos: 1) la aplicación unilateral de medidas arancelarias y la reducción progresiva e igualmente unilateral de los niveles tarifarios del arancel acordado, el cual deja de ser uniforme en casi 75% de los rubros; 2) la política arancelaria se reduce a una medida fiscal con influencia de intereses nacionales, en lugar de ser una política de desarrollo e impulso a la inversión, como se había convenido. Además, desde el punto de vista fiscal, el arancel pierde su significación y su aporte a los ingresos tributarios de los gobiernos. En razón de ello y de otras reducciones tributarias al capital, los gobiernos sustituyen los impuestos indirectos por impuestos al valor agregado y al consumo, y generan un incremento de la deuda pública interna.

Como consecuencia de todo lo anterior, se afecta directamente el ingreso de la población, y el incremento del endeudamiento reduce, a la par del pago de la deuda externa, la capacidad financiera de los gobiernos para incidir en el desarrollo nacional. La inversión pública y en especial aquella en infraestructura decrecen durante varios años. Al final, los que no pagaron impuestos directos, por la reducción de los mismos al capital, compraron bonos y papeles del Estado y recibieron intereses, o visto de otra manera, se les retribuyó por aportar al Gobierno lo que debían haber pagado como impuestos.

***El comercio
 intracentroamericano
 no solo es diversificado
 sino dinámico***

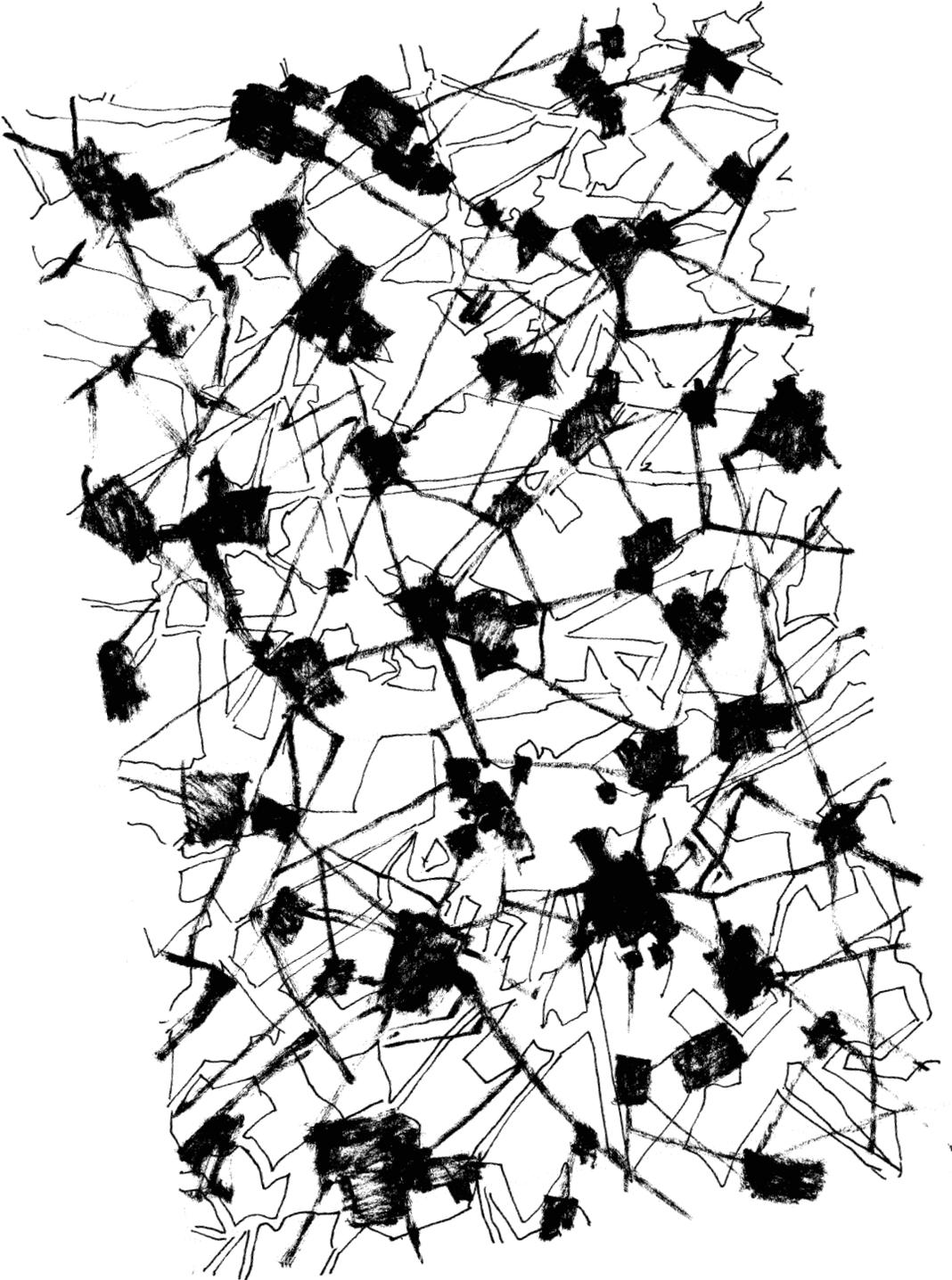
A partir de los años 90 los gobiernos han venido haciendo esfuerzos para reestructurar el AEC, buscando principalmente una nueva uniformidad en las tarifas arancelarias y reordenando la nomenclatura correspondiente y las normas aduaneras, dentro de un concepto de apertura. Los nuevos niveles tarifarios variarán entre 0% y 15%, en tanto que durante la época de la integración real las variaciones estaban en el rango de 5% a 90%.

La zona centroamericana de libre comercio se estableció desde los años 60 con algunas restricciones. No habría libre comercio de productos tradicionales de exportación, ni de otros considerados estratégicos como el petróleo y sus derivados, así como tampoco de algunos juzgados importantes desde el punto de vista fiscal, como es el caso de los vehículos. Se establecieron también restricciones fito y zoosanitarias. A pesar de esas limitaciones el comercio creció sustantivamente, y de unos 6 millones de dólares de intercambio en los primeros años (1959-1963) pasó a un poco más de 3.000 millones de dólares hoy en día (2003). Lo anterior se da sobre la base de un incremento sustancial en la producción industrial y agroindustrial, así como de bienes agrícolas. El comercio intracentroamericano no solo es diversificado sino dinámico. Este es uno de los elementos de la integración real del pasado que mantiene su importancia dentro de la integración oficial actual.

Para el establecimiento de la unión aduanera entre los países, y para la participación de éstos en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), se han venido haciendo el esfuerzo de eliminar algunos de los productos que se mantienen en la lista de rubros sin libre comercio intercentroamericano, como es el caso del café, el azúcar, alcohol y bebidas alcohólicas, harina de trigo y derivados del petróleo.

Entre los tratados de libre comercio con terceros destacan el suscrito con República Dominicana y las negociaciones con México. Unilateralmente, y en especial por parte de Costa Rica, se han firmado tratados con otros países latinoamericanos y del Caribe. Respecto a República Dominicana, el tratado fue suscrito en su texto por los cinco países, y las listas de intercambio de bienes en forma bilateral. Además, hay un acercamiento importante entre ese país y los centroamericanos en el ámbito de la Reunión de Presidentes.

Las relaciones con México han pasado por variadas etapas. En la actualidad están marcadas principalmente por los tratados de libre comercio que firmaron



con ese país, primero Costa Rica, después Guatemala, El Salvador y Honduras, y posteriormente Nicaragua, en sustitución de los antiguos tratados bilaterales de alcance parcial. Esta primera característica tiene sus condiciones. En primer lugar las normas comerciales y de origen se suscriben por separado en cada tratado, y no hay aún un estudio comparativo de las mismas, lo cual implica que no se tiene seguridad de que la normativa sea similar. Tampoco hay uniformidad en lo que se refiere al trato arancelario, que pasa por las mismas circunstancias de no haber sido analizado comparativamente, por lo que se desconoce su efecto entre los países centroamericanos. En otras palabras, México, negociando por separado, tiene una clara visión de sus potencialidades comerciales en la subregión. En tanto, las preferencias y libre comercio que le han otorgado los países centroamericanos, en esas condiciones separadas de negociación, no son uniformes y por lo tanto la zona que establecieron éstos con motivo de la integración se ha distorsionado, lo cual influye en los términos en que se realiza el intercambio. No existe una normativa común para controlar el contrabando de bienes, originarios de terceros, a países específicos de la subregión, debido a los tratados de libre comercio.

El otro aspecto sustantivo de la relación entre México y Centroamérica es ahora el acuerdo firmado por los seis países y Panamá en el llamado Plan Puebla-Panamá (PPP). Como es sabido, este acuerdo deriva de un compromiso asumido por el presidente mexicano Vicente Fox durante su campaña electoral, y tiene como propósito lograr inversiones importantes en la región menos desarrollada del sur de su país, a la luz de los acontecimientos internos en esa zona. El acuerdo abarcó también a Panamá para lograr un ámbito geográfico extenso y de mayor influencia de México en esta subregión. Originalmente se acordó un conjunto de iniciativas entre los siete países, que abarcó aspectos de infraestructura, electrificación, turismo y asuntos sociales. Se estimó, también al principio, una inversión global de un poco más de 9.000 millones de dólares. En la actualidad el PPP se ha restringido a los asuntos ligados a la infraestructura, la interconexión energética entre México y Centroamérica, el desarrollo del turismo, y otros aspectos no ligados a cuestiones sociales. En este contexto se redujo la inversión prevista a un monto de 4.000 millones de dólares aproximadamente, en los cuales se incluyen los aportes oficiales y los programas nacionales de infraestructura. Algunos países centroamericanos de política monetaria conservadora han mantenido la deuda que genera el PPP en estos rangos más bajos para evitar un incremento importante del endeudamiento externo. En otras palabras, el PPP se ha reducido y ajustado a condiciones en las cuales el aporte centroamericano más relevante (la red centroamericana de transportes y la de interconexión eléctrica, desde la década de los 60) no se ha contabilizado como

aporte subregional al Plan. Tampoco ha habido una consulta sustantiva con la sociedad civil de los países.

El otro tratado de libre comercio importante, aún en discusión, es el de los cinco países centroamericanos conjuntamente con Estados Unidos. En este momento está en la cuarta etapa de negociaciones, en la cual se están debatiendo las preferencias y el libre comercio por listados de productos. Los países de la región han hecho una propuesta que, conforme a las informaciones periodísticas disponibles, otorga a EEUU entre 60% y 70% de los rubros del arancel de libre comercio. Sin embargo, la negociación se ha estancado, pues Guatemala tiene una propuesta de otorgarle a ese país una proporción mayor, equivalente a 90%. Esto ha provocado un impase que, a la fecha de escribir este artículo, todavía no se supera. Hay reacciones en contra de esta división de la unidad centroamericana, tanto por parte de los gremios nacionales y regionales de empresarios, como de organizaciones de la sociedad civil, por sus posibles efectos en la industria establecida.

Si finalmente Guatemala termina negociando con EEUU, y los otros cuatro gobiernos mantienen su unidad, entonces habría que considerar el efecto que tal situación va a tener en los acuerdos oficiales y los esfuerzos que se están realizando para el establecimiento de la unión aduanera entre los cinco países.

El tratado de integración social suscrito en 1995, que generó tantas expectativas, cuenta con una Secretaría. Hasta el presente tal tratado no ha logrado aportes sustantivos a la revisión y ajuste de las políticas sociales en el ámbito regional. El tratado de seguridad democrática se encuentra en un estado de estancamiento debido principalmente al hecho de que una parte importante de su articulado ha sido puesto en reserva por Costa Rica y Panamá. A la par, las fuerzas militares de los países centroamericanos han creado una institución de cooperación mutua independiente y un cuerpo regional militar para atender emergencias en cualquiera de los países centroamericanos, frustrando así la normativa sobre derechos humanos de los habitantes que incluye este tratado.

En marzo de 2002 los países centroamericanos suscribieron un tratado de comercio de servicios e inversiones a fin de lograr un ordenamiento jurídico con reglas claras y de beneficio mutuo para: 1) la promoción y protección de las inversiones; 2) el comercio de servicios; y 3) el fomento de la participación dinámica de los distintos agentes económicos, en particular el sector empresarial, en los esfuerzos orientados a profundizar sus relaciones económicas. Actualmente se encuentra en trámite en los parlamentos de los países signatarios.

La Reunión de Presidentes, o cumbre presidencial, inició sus actividades intensivas a partir de la entrada en vigor de los protocolos suscritos a principios de la década de los 90, que modificaron los tratados básicos de la integración. Durante un tiempo, sus acuerdos y directrices empezaron a dar forma operativa e institucional al nuevo proceso. A la larga, muchos de esos acuerdos no se han cumplido o lo han hecho en menor proporción de lo esperado. Los mismos ministros de Relaciones Exteriores reconocieron que se ha alcanzado solo 60% de aplicación de los más de 450 acuerdos adoptados en 2002.

El nuevo sistema oficial de integración tiene una característica particular: en él funcionan a la par estructuras de la integración real del pasado con modalidades de la integración oficial del presente. En la esfera institucional, la región

***Poco a poco
 la integración
 subregional
 se ha venido
 a menos***

cuenta con varios organismos especializados, entre los que destacan la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, el Instituto de Administración Pública de Centroamérica y Panamá, el Instituto de la Nutrición de Centroamérica y Panamá, el Consejo Superior Universitario Centroamericano, y el Banco Centroamericano de Integración Económica. Entre las nuevas instituciones se

encuentra el Sistema de Integración Centroamericana, la Secretaría del Convenio de Integración Social, y varias comisiones especializadas, como la de Medio Ambiente y la de Seguridad Democrática. Se cuenta también con el Parlamento Centroamericano.

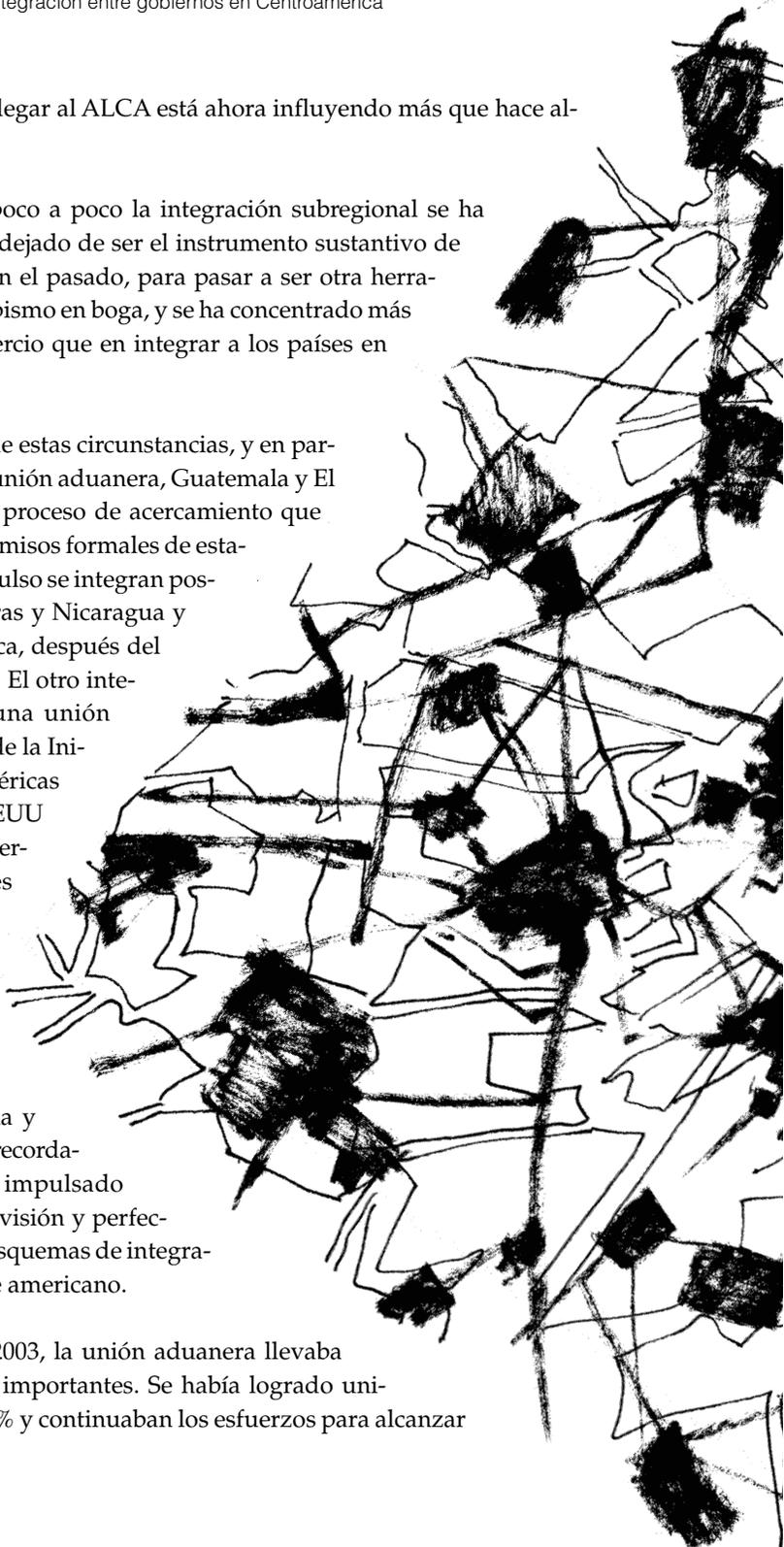
Para hacer funcionar el sistema se establecen variados tipos de cónclaves ministeriales especializados y mixtos según el tema a tratar, y los aspectos más sustantivos entran a consideración de la reunión presidencial por vía de la reunión de cancilleres. De esta manera se ha tejido una amplia red de interconexiones y formas de operar que limitan la agilidad y la prontitud con que en muchos casos deben resolverse los asuntos de la integración. En los hechos, tendencialmente las cuestiones se concentran y deciden en planos distintos a la reunión presidencial. Este fenómeno generó un estancamiento relativo de las cumbres presidenciales para estos asuntos, y ha mantenido el proceso en una etapa de funcionamiento, pero no de ascenso de la integración real. También han ayudado a esta nueva situación el crecimiento del nacionalismo lugareño, las crisis que han venido atravesando los países, y los lazos bilaterales que los unen –de manera dependiente– con los organismos financieros internacionales. No ha contribuido tampoco la homogeneidad de la ideología de los gobiernos locales, que ha influido más en entendimientos para impulsar la globalización que en esfuerzos para apoyar la integración. Por último, el cada vez más

cercano plazo para llegar al ALCA está ahora influyendo más que hace algunos años.

En otras palabras, poco a poco la integración subregional se ha venido a menos; ha dejado de ser el instrumento sustantivo de desarrollo que fue en el pasado, para pasar a ser otra herramienta del librecambismo en boga, y se ha concentrado más en impulsar el comercio que en integrar a los países en una unidad.

En parte por razón de estas circunstancias, y en parte por alcanzar una unión aduanera, Guatemala y El Salvador inician un proceso de acercamiento que culmina con compromisos formales de establecerla. En este impulso se integran posteriormente Honduras y Nicaragua y finalmente Costa Rica, después del cambio de gobierno. El otro interés en contar con una unión aduanera se deriva de la Iniciativa para las Américas de 1990, en la que EEUU propuso la primera versión de lo que hoy es el ALCA, y señaló su deseo de negociar con grupos de países, antes que con países individuales de la región latinoamericana y del Caribe. Como se recordará, esa posición ha impulsado desde entonces la revisión y perfeccionamiento de los esquemas de integración en el continente americano.

Para principios de 2003, la unión aduanera llevaba ya algunos avances importantes. Se había logrado uniformar el AEC en 75% y continuaban los esfuerzos para alcanzar



un arancel al menos en 90%, conforme al Plan de Acción de la Integración Económica firmado por los presidentes de Centroamérica en marzo de 2002. Asimismo se están realizando esfuerzos para unificar los aranceles de los productos que los países arancelizaron individualmente en la OMC.

La eliminación de las aduanas interfronterizas se ha iniciado por etapas. Al presente ya hay «aduanas integradas» en varios puntos limítrofes entre Guatemala y El Salvador, y entre El Salvador y Honduras. Asimismo se han creado las llamadas «aduanas yuxtapuestas», mediante las cuales los servicios de los dos países fronterizos operan en forma coordinada aplicando procedimientos complementarios a través de la comunicación electrónica (Guatemala-El Salvador). También se han establecido «aduanas periféricas», que aplican una legislación y procedimientos comunes mediante los cuales las mercancías, una vez despachadas, quedan en libre comercio dentro del territorio de la unión aduanera (Guatemala-El Salvador; Guatemala-El Salvador-Honduras; El Salvador-Honduras, y El Salvador-Honduras-Nicaragua). Existe ya la primera «aduaná trinacional» en El Amatillo, entre Guatemala, El Salvador y Honduras. Además se cuenta con un nuevo Código Aduanero y su Reglamento que ya entraron en vigencia en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. De conformidad con los acuerdos establecidos se espera que para fines de 2003 culmine este periodo de transición.

Entre otras normativas que están en proceso de ser unificadas se encuentran algunos procedimientos de aduanas, las normas sobre valor aduanero, mecanismos a fin de evitar la subfacturación, y ciertos estándares, hasta llegar a una administración común. Con este objeto también se han iniciado los trabajos para contar con disposiciones modernas y comunes en materia de delitos e infracciones en esta esfera.

Los países han venido perfeccionando y uniformando las disposiciones nacionales sobre registros, especialmente en los grupos de alimentos y bebidas, medicamentos, insumos agrícolas e hidrocarburos, así como también en normas sanitarias y fitosanitarias y otras de comercio internacional. Finalmente se ha avanzado en las tareas de establecer una armonización tributaria que abarcará primeramente los impuestos selectivos al consumo y el impuesto al valor agregado, así como el impuesto sobre la renta. También se han iniciado los trabajos para regular la administración y distribución de los ingresos tributarios en la unión aduanera.

Integración Norte/Sur y tratamiento especial y diferenciado en el contexto regional

Implicaciones para el ALCA

Rita Giacalone

A principios del siglo XXI, el paradigma de integración económica dominante induce la agrupación de países afectados por profundas asimetrías. Este esquema obliga a prestar atención a las medidas de tratamiento especial y diferenciado adoptadas para enfrentar las desigualdades entre naciones en distintos acuerdos de integración económica. Este artículo presenta los rasgos principales del paradigma y las razones que lo originaron; compara el tratamiento especial en distintos acuerdos y las críticas suscitadas; y analiza las propuestas planteadas en las negociaciones del ALCA y discute sus posibilidades dentro del cuadro de fuerzas regionales.

Introducción

En la última década América Latina experimentó un proceso de reactivación de la tendencia a constituir acuerdos de integración regional que se vivió en los años 60 y primera parte de los 70. Pero los acuerdos actuales asumen rasgos

Rita Giacalone: Ph.D. en Historia; profesora titular de Historia Económica, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, Mérida (Venezuela); coordinadora del Grupo de Integración Regional de esa universidad y de la Red para la Investigación en Integración Regional del Programa Alfa de la Comunidad Europea.

Palabras clave: integración, países en desarrollo/países desarrollados, CAN, ALCA, América Latina.

distintos de los que se firmaron en los 30 años previos. Además de incluir aspectos como la liberalización del comercio y las inversiones, que contrastan con los convenios anteriores basados en la industrialización por sustitución de importaciones y el proteccionismo, otra característica es que algunos integran a países latinoamericanos con otros extrarregionales. Adicionalmente, se trata de acuerdos entre países en desarrollo (PED) y países desarrollados (PD), según la clasificación de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Aunque ya los primeros acuerdos de integración económica firmados en América Latina en 1960 –la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA)– agrupaban a países con diferencias de desarrollo, en los que se concluyeron entre 1992 y 2002 esos desniveles son sustancialmente mayores. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) constituye un ejemplo, puesto que vinculó economías de PD como Canadá y Estados Unidos con México (PED). Asimismo lo hicieron los acuerdos comerciales de México y Chile, respectivamente, con la Unión Europea (UE), y los firmados por Canadá con países latinoamericanos (Chile, Costa Rica y Centroamérica). Entre los que se están negociando actualmente, siguen la misma tendencia el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el acuerdo comercial entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la UE. En este artículo se analizan las razones que explican el surgimiento de la tendencia a asociar en acuerdos de integración a países en vías de desarrollo y desarrollados; en segundo lugar, se discuten los instrumentos de tratamiento especial y diferenciado utilizados para mitigar las asimetrías entre naciones dentro de esos acuerdos, y finalmente se evalúan las propuestas hechas en las negociaciones del ALCA.

El nuevo paradigma y sus razones

Usualmente los acuerdos entre socios desiguales, como la UE y sus ex-colonias de independencia reciente –los llamados países ACP (África, Caribe y el Pacífico)– y también EEUU y Canadá con los países caribeños y centroamericanos, respectivamente, se daban dentro del marco de programas de cooperación, como los sucesivos Acuerdos de Lomé, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) y el Caribbean-Canadian Trade Agreement (Caribcan). En ellos los objetivos, y los respectivos instrumentos para alcanzarlos, están delimitados en términos asimétricos, por lo cual un país o grupo de países otorga concesiones preferenciales a otro grupo o país, sin expectativa de reciprocidad. Desde la última década del siglo xx tales arreglos han dado paso al establecimiento de acuerdos de libre comercio entre actores con fuertes asimetrías, que responden a un modelo o paradigma común de integración «Norte/Sur» (Bouzas/Ros, pp. 13-21).

En primer lugar, existe una brecha importante en los niveles del PIB de los PD y PED signatarios, así como en volumen de población, masa de capital circulante e ingreso per cápita; segundo, son propuestos por los PD, que eligen qué país o grupo de PED les interesa; tercero, su parte esencial versa sobre liberalización del comercio, pero se agregan medidas de apertura en inversiones, propiedad intelectual y servicios; cuarto, aceptan la normativa de la OMC pero buscan ensancharla en aspectos que varían; quinto, reducen las barreras arancelarias en los mercados de PD para productos de los PED, pero siguen manteniendo barreras no arancelarias; sexto, se interesan por asegurar el acceso de inversiones, tecnología y bienes de PD a los PED.

El paradigma de integración entre PD y PED refleja transformaciones profundas de las relaciones entre países a fines del siglo xx

Esas similitudes suelen atribuirse a la influencia del Tlcán y de las tendencias globalizantes, de modo que los acuerdos estarían orientados por un proyecto estadounidense de ordenamiento del hemisferio de acuerdo con sus necesidades. Las mismas se presentan, a veces, como consecuencia de un fuerte déficit comercial que obligaría a EEUU a buscar nuevos mercados para sus productos y servicios, otras como originadas por una crisis de crecimiento y expansión de sus empresas transnacionales, a las cuales les quedaría pequeño el mercado nacional o que, por lo contrario, necesitarían expandirse más allá de éste para poder crecer. Sea cual sea la vinculación entre paradigma, acuerdos concretos e influencia estadounidense, son escasas las ocasiones en que se utilizan los mismos conceptos para referirse a los acuerdos de México y Chile con la UE¹, los cuales se caracterizan por aplicar iguales principios económicos al comercio de bienes y servicios, las inversiones, y la protección de su agricultura y de sus patentes industriales.

El paradigma de integración entre PD y PED refleja transformaciones profundas de las relaciones entre países a fines del siglo xx, y la observación de los problemas del multilateralismo dentro de una economía globalizada arroja luces sobre su origen (Tussie). La globalización como fenómeno económico afecta a las naciones grandes, medianas y pequeñas y obliga a buscar la gobernabilidad de los mercados bajo la forma del multilateralismo. La lentitud y complejidad de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Co-

1. Una revisión del Tlcán y del acuerdo UE-Chile permite observar estas características; v. tb. Rosas, p. 162, y *El Mercurio* 18 y 19/4/02, Santiago de Chile.

mercio (GATT), que intentó ordenar y hacer manejables las fuerzas desatadas, y sus escasos logros, incidieron en que las naciones desarrolladas buscaran establecer sus propias áreas de «comercio administrado» dentro del marco global. Éstas son cada vez más necesarias porque desde la última década del siglo xx el aumento de la movilidad del capital internacional ha incidido en los patrones del comercio mundial, pasándose de la exclusión de los PED entre 1940 y 1980 (años en que este comercio creció fundamentalmente entre los PD) a una atracción creciente por incluirlos.

Este fenómeno se relacionó con el dinamismo de los flujos de capital que, durante la mayor parte de los años 90 se orientó hacia los PED por las oportunidades del proceso de privatización y porque la estructura financiera y comunicacional globalizada facilita su expansión en todas direcciones. Pero se advierte una importante diferencia: las empresas no invierten en los PED para romper barreras arancelarias y capturar esos mercados, sino para incrementar su eficiencia productiva y llevar su producción al comercio internacional, una tendencia que están imitando las empresas grandes de los PED. Como resultado se estaría pasando de una integración económica internacional centrada en el Norte desarrollado, a otra en la cual los vínculos Norte/Sur se han activado y en esta activación participan, en primer lugar, los capitales y, en segundo, los bienes y servicios. Este movimiento de acuerdos Norte/Sur del tipo ALCA y los de la UE va acompañado por convenios comerciales Sur/Sur que buscan relaciones económicas mundiales más descentralizadas (Tussie, pp. 39-41) pero que también, a su manera, responden a las mismas fuerzas².

Dentro de esta dinámica, el multilateralismo de la OMC ha sido desplazado por la multiplicación de las unidades económicas regionales, una tendencia que abarca incluso a EEUU, desde sus primeras negociaciones para firmar un acuerdo comercial con Canadá a mediados de los años 80. Desde esta perspectiva el regionalismo puede verse como un mecanismo defensivo, no porque el mercado regional sustituya al mundial, sino porque tiene efectos dinámicos en el ámbito agregado y en términos de composición de las exportaciones (Tussie, pp. 47-48). Con estas características, en los nuevos acuerdos entre PD y PED se conjugan dos objetivos: la defensa de sus mercados de bienes y servicios por parte de los primeros, y la búsqueda de una ampliación de los suyos para los segundos, además de la necesidad de asegurarse contra aumentos futuros en el nivel de protección del socio mayor (Bouzas 1999, p. 12). Si esto se aplica al

2. En 1995, 15% de la inversión extranjera directa (33.000 millones de dólares) se originó en PED; v. Tussie, p. 40.

comercio, en el sector inversiones se conjugan también la tendencia de las empresas de los PD a expandirse en búsqueda de mayor eficiencia productiva, y la de los PED a atraer capital y tecnología.

El tratamiento especial y diferenciado en los acuerdos de integración regional

Los orígenes del tratamiento especial se ubican en las teorías del desarrollo que predominaron entre los años 50 y 70, y su reconocimiento se concreta en 1964 en la Parte IV del GATT que otorgó a algunos de los productos de los PED condiciones de acceso a mercados más favorables que las de los PD (Cepal 2001, p. 1). Las premisas sobre las cuales se asienta el tratamiento especial son tres: 1) los PED se encuentran en desventaja cuando participan en acuerdos comerciales con PD; 2) para maximizar el desarrollo sostenible en los PED se necesitan políticas comerciales distintas que en los PD; y 3) resulta de interés para los PD ayudar a que los PED participen en el sistema comercial internacional (Michalopoulos, p. 15).

De acuerdo con estos conceptos, el GATT (desde 1994 la OMC)³ incluye en sus acuerdos medidas que pueden agruparse en dos categorías: las acciones positivas que los PD toman a favor de los PED, y las excepciones a normas generales que se les permite aplicar. Las primeras abarcan acceso preferencial a mercados de los PD, asistencia técnica o de otro tipo, y acuerdos que sean más beneficiosos para los intereses de los PED. Entre las segundas encontramos mayor flexibilidad para que estos últimos puedan limitar el acceso de ciertos productos a sus mercados por lapsos específicos (excepciones) y periodos más largos para cumplir con sus obligaciones (Michalopoulos, pp. 15-19)⁴. Se reconoce una categoría de países a los que se denomina «menos desarrollados» de acuerdo con una lista de características establecidas por la Organización de las Naciones Unidas (ibíd., pp. 22-23).

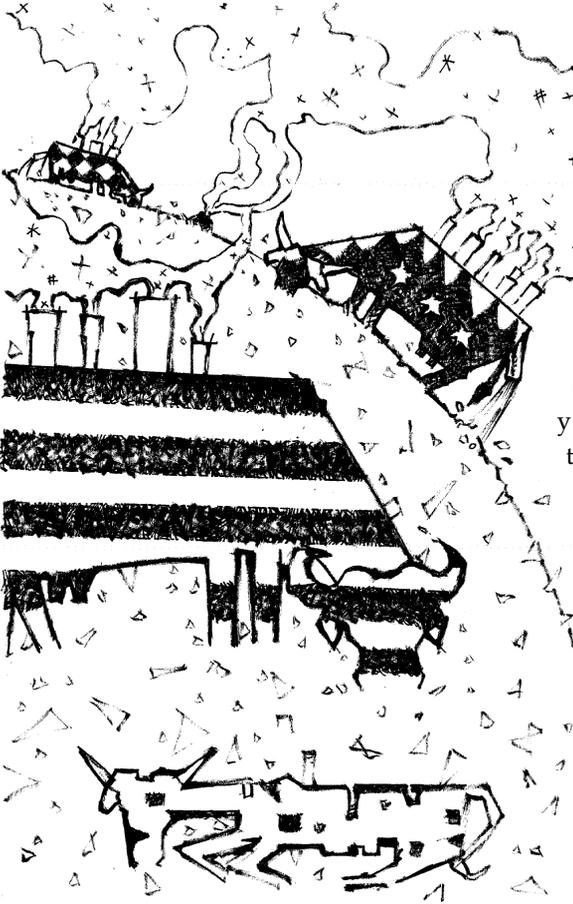
En general, la principal objeción hecha a los mecanismos de la OMC es que no son de cumplimiento obligatorio para los países miembros, por lo cual, aunque el principio es oficialmente reconocido, los PED se autocalifican como tales al negociar acuerdos comerciales si deciden solicitar medidas de tratamiento es-

3. Las normas del GATT-OMC sufrieron un cambio en su concepción del tratamiento especial luego de la Ronda Uruguay: se pasó de verlo como una respuesta a la falta de capacidad de los PED, a considerarlo un método para que estos países puedan cumplir con la normativa multilateral; v. Cepal 2001, p. 13.

4. De las 97 provisiones de la OMC para tratamiento especial, 43 consisten en plazos más largos y mayor flexibilidad; v. Cepal 2001, p. 45.

pecial, las que pueden ser rechazadas por la contraparte negociadora (García, p. 143). También se advierte un creciente cuestionamiento de la efectividad de este tratamiento, con base en dos argumentos: la indeterminación de que las medidas que restringen la apertura comercial de los PED sean realmente beneficiosas para su desarrollo, y que los compromisos adoptados presentan problemas de implementación. Por ejemplo, algunos estudios sugieren que la utilización por los PED de excepciones a la normativa de la OMC ha tenido efectos negativos para su comercio y desarrollo, ya que les ha impedido negociar mejores términos de acceso a los PD para nuevos productos con mayor valor agregado, y porque esas medidas mantienen niveles de proteccionismo que conspiran contra el incremento de su productividad (Michalopoulos, pp. 24-28). Asimismo, el carácter unilateral de las medidas de tratamiento especial que otorgan los PD genera incertidumbre y/o se vincula con el cumplimiento de aspectos distintos al comercio (erradicación de producción y tráfico de drogas, p. ej.) (OMC, pp. 21-22). Además de la OMC, desde los años 60 distintos esquemas de integración económica incorporaron el principio del tratamiento especial y diferenciado. La normativa latinoamericana más completa y de mayor alcance al respecto se encuentra en el Acuerdo de Cartagena que estableció el Grupo Andino en 1969, en el cual se acordó otorgar ese tratamiento a Bolivia y Ecuador por su menor desarrollo relativo. Luego de su modificación en el Acta de Trujillo en 1996, el principio se mantuvo y sus normas pueden agruparse en relativas a política industrial, política comercial, arancel externo común, cooperación financiera y asistencia técnica, aplicación de medidas agrícolas y cláusulas de salvaguardia, y normas de origen. El tratamiento especial para los dos países se da tanto en el comercio de bienes como en el de servicios (Aladi 2002, pp. 15-19).

En el caso de la asignación de industrias específicas a los países de menor desarrollo relativo (PMDR) dentro del Grupo Andino, Fuentes y Perry (p. 93) consideran que esta asignación fue errada porque se basó en criterios políticos y no económicos, sin considerar que el éxito de una industria depende de un conjunto de relaciones con otros subsectores localizados en su cercanía y de la existencia de infraestructura institucional y física, y los mercados más pequeños generalmente carecen de estos elementos. Estos autores agregan que: «El exagerado énfasis en el pretendido cambio estructural que generarían (por ejemplo) los programas de desarrollo industrial ... desvió la atención de las ventajas que resultarían de la progresiva competencia con las importaciones a que hubiesen podido sujetarse las actividades productivas localizadas en los PMDR» (p. 98). Esto habría sucedido en el Grupo Andino porque no se prestó atención a racionalizar la producción de bienes que luego deberían incorporarse a la liberalización comercial (p. 99). Otras críticas destacan el escaso efecto del tra-



tamiento especial sobre el desarrollo económico de Bolivia y Ecuador después de 30 años de aplicación. Además, ese tratamiento depende de la interpretación que la Secretaría General del Grupo Andino (hoy Comunidad Andina de Naciones, CAN) haga en cada caso de temas como excepciones, comercio significativo y otros, lo cual obliga, cuando existen desacuerdos al respecto, a recurrir al Tribunal de Justicia, con las demoras y costos que esos procesos implican.

En el caso de la Comunidad del Caribe (Caricom), el Artículo 3 del Tratado de Chaguaramas (1973) clasificó a sus miembros en dos categorías, la de mayor y la de menor desarrollo relativo, y ubicó en esta última a ocho de ellos (Antigua, Belice, Dominica, Grenada, Montserrat, St. Kitts-

Nevis, St. Lucia, y St. Vincent y las Grenadinas), los que recibieron tratamiento especial y en 1981 formaron la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS). En 2000 se estableció un nuevo conjunto de medidas (Protocolo VII) que actualmente incluye: asistencia técnica para cumplir con la necesidad de ajustarse a las demandas del mercado común, o para atraer inversiones y hacer seguimiento al cumplimiento de compromisos internacionales; servicios exentos temporalmente del tratamiento nacional; limitaciones a las importaciones de ciertos bienes cuando una industria hace aportes importantes al PIB, al empleo o a la generación de divisas de un país; restricciones cuantitativas en compras gubernamentales; un Fondo de Desarrollo para ayudar a los PMDR; restricciones cuantitativas para importaciones de ciertos rubros en Guyana (que no forma parte de esos países pero es el más endeudado de la Caricom) y Belice. Un aspecto interesante de estas medidas es que el tratamiento especial se otorga a países de menor desarrollo y también a sectores y regiones menos desarrollados de otros países (Aladi 2002, pp. 22-23).

En el caso de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), que en 1980 sustituyó a la Alalc, se distinguen tres categorías de países –de menor desarrollo relativo (Bolivia, Ecuador y Paraguay), intermedios (Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela) y otros (Argentina, Brasil y México)⁵. Las preferencias arancelarias que se otorgan entre sí estos países varían según la categoría a la cual pertenecen, y van desde menores porcentajes de desgravación hasta mayor número de excepciones. En cuanto a normas de origen, se otorga también un porcentaje mayor para insumos originarios de terceros países a los de menor desarrollo. Estas medidas fueron aplicadas durante los primeros años, pero desde la década de los 90 se observa cada vez más la firma de acuerdos recíprocos entre países de las tres categorías (Intal, p. 11). En 1998 una evaluación de los resultados de este tratamiento especial (Aladi 2002) concluyó que: 1) con respecto a las nóminas de apertura de mercados, los productos incorporados eran pocos y su disminución o abolición en los nuevos acuerdos demostraba que los PMDR las consideraban de poca importancia para mejorar su situación de desarrollo; 2) en cambio, los que seguían teniendo importancia eran los programas de cooperación destinados a mejorar la productividad y a fortalecer organismos públicos y privados de esos países. Otro estudio de la Aladi (2001, p. 13) considera que como las nóminas de apertura no son regionales, sino que varían según los acuerdos, no permiten a los PMDR aprovechar ventajas de escala, a lo cual se suma la incertidumbre que genera la necesidad de renegociarlas periódicamente.

En resumen, en América Latina y el Caribe solo la CAN, la Caricom y Aladi reconocen en forma explícita medidas de tratamiento especial para algunos de sus miembros, pues ni el Mercosur⁶ ni el MCCA lo hacen⁷. El Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres otorga a Colombia y Venezuela algunos lapsos más extensos para aplicar ciertas medidas, pero no reconoce el principio de asimetría. Lo aceptan, sin embargo, los acuerdos comerciales de México con el Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras), con Nicaragua y con Costa Rica, y los de Colombia y Venezuela con la Caricom. De esta forma, este principio sólo es reconocido para sus miembros en acuerdos firmados en la primera etapa de la integración regional, y en tiempos recientes únicamente en

5. Cuba se incorporó posteriormente como país intermedio.

6. El Mercosur dispone en sus anexos medidas temporales para moderar la transición de Paraguay y Uruguay y, según Bouzas (1996, p. 83), adopta el paradigma del Tlcán, que confía al mercado la convergencia en los niveles de desarrollo de sus miembros. La asimetría solo es reconocida en su acuerdo con Bolivia.

7. Después de la crisis centroamericana se dieron medidas temporales especiales para Nicaragua, debido a la situación excepcional vivida por esa nación, sin alterar el principio de reciprocidad. Según Lizano, en el MCCA el principio se reconoció originalmente, pero nunca se aplicó.

acuerdos comerciales con otros países vecinos por parte de México, Colombia y Venezuela. Otro ejemplo de tratamiento especial asociado a un acuerdo de integración económica es el desarrollado por la Comunidad Económica Europea (CEE hoy UE) a raíz del ingreso de países como Irlanda (1973), Grecia (1979) y España y Portugal (1985). Las primeras medidas se establecieron en 1975 junto a la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, pero su enfoque no es por países. Aunque incluye programas agrícolas destinados a reorientar la estructura productiva de ciertas regiones, en general no se busca brindar mayores oportunidades de comercio u otorgar salvaguardas y periodos especiales de transición, sino promover programas de desarrollo humano (educación y entrenamiento) e infraestructura para que aquéllas encaren actividades productivas beneficiosas para el conjunto de la región (Nugent, pp. 80, 104-108)⁸.

En general, las posiciones de los analistas en cuanto al tratamiento especial en los acuerdos comerciales puedan agruparse de la siguiente forma: 1) algunos descartan totalmente su utilidad por considerarlo de escaso valor, casi irrelevante para el desarrollo por los pocos o nulos resultados de su aplicación a lo largo del tiempo; 2) otros lo critican porque perpetúa formas tradicionales de producción e intereses que sirven para mantener el *statu quo*; 3) hay quienes objetan su aplicación, ya sea porque no es obligatoria (el caso de la OMC) o porque los PED lo utilizan más para apaciguar a la oposición doméstica que para fomentar el desarrollo; y 4) algunos insisten en que, para que los PED puedan tener éxito en los acuerdos de integración, el tratamiento especial debe ser automático, permanente y no recíproco.

En la primera posición coinciden un trabajo reciente de la Cepal que estudia los efectos del tratamiento especial recibido por Centroamérica de EEUU, Canadá y la UE, y otro de representantes de los países receptores. Aquel concluye en que la evidencia empírica no demuestra que ese tratamiento haya coadyuvado «de forma significativa a acelerar el desarrollo de las economías centroamericanas», y se apoya en tres argumentos: 1) que ha concentrado la política económica de esos países en objetivos de corto plazo; 2) que ha pospuesto transformaciones productivas en sectores tradicionales de la economía; y 3) que al otorgarse por igual a todos los países centroamericanos descuida las diferencias estructurales entre ellos y genera mayor divergencia que convergencia económica (Cepal 2001). González y Lizano, por su parte, también enfatizan la necesidad de que

8. Yannopoulos (p. 294) critica los programas agrícolas de tratamiento especial porque los incentivos otorgados favorecieron la preservación de cultivos tradicionales o el reajuste hacia otros que resultan más competitivos en los PED que en la UE.

las economías pequeñas del hemisferio abandonen el concepto de tratamiento especial, ya que éste no ha resultado útil para promover el desarrollo. Para demostrarlo comparan la experiencia reciente de las naciones centroamericanas y caribeñas: mientras las últimas han utilizado consistentemente un modelo de acuerdos preferenciales no recíprocos, las primeras han firmado acuerdos de libre comercio inspirados en el Tlcan y, por lo tanto, en la reciprocidad (p. 296), sin que se observen mayores diferencias en los resultados obtenidos por unas y otras (pp. 280-281).

En el segundo grupo se ubica Mazzei, quien, desde la perspectiva de los intereses centroamericanos, sostiene que «para evitar distorsiones ineficientes en el aparato productivo y el mantenimiento de privilegios a expensas de otros sectores y del consumidor nacional» debe renunciarse a tratos preferenciales o asimétricos por motivos de menor desarrollo u otras consideraciones, pues «estas medidas de aparente consideración no hacen más que prolongar las causas del subdesarrollo y perpetuar los errores de las políticas económicas equivocadas que los han conducido a las presentes circunstancias de desventaja competitiva» (pp. 117-119). Cuando se argumenta que en las negociaciones del ALCA las economías pequeñas deben recibir un trato asimétrico en términos de lapsos más largos para su apertura e incorporación a las nuevas normativas, Mazzei se pregunta si esa demora «conduce al bienestar de su población o solo sirve para prolongar las ineficiencias y la protección de privilegios» (p. 126). De los seis argumentos en que se basa el tratamiento especial –vulnerabilidad de las fluctuaciones externas de la producción y la demanda, mercados internos limitados, alta dependencia del comercio externo, estructuras productivas poco diversificadas, pequeño tamaño de las empresas e importancia del ingreso aduanero como base tributaria– ninguno de los cinco primeros va a cambiar mientras la apertura pueda significar mayores ingresos de inversiones y tecnologías para modificar su escasa diversificación productiva. El sexto argumento, el único digno de ser tomado en cuenta según Mazzei (p. 127), podría enfrentarse con asesoría y cooperación internacional junto a una postergación temporal de la apertura hasta tanto se amplíe la base tributaria⁹. Inclusive en el caso de las medidas de promoción de exportaciones o subsidios permitidos a los PED por la OMC, Mazzei (p. 119) defiende su supresión total dentro del ALCA, pues volverían más competitivos los productos de las economías menores, que tienen menos capacidad de otorgar subsidios y sufren mayores daños por la artificialidad de los precios.

9. Sobre la incidencia del impacto fiscal del ALCA en las economías pequeñas, v. ALCA 2001, y Escaith/Inoue.

En el tercer grupo puede ubicarse a Bouzas/Ros (pp. 4-5), quienes consideran que en los PED el tratamiento especial se manejó más como un mecanismo para compensar la oposición de grupos de interés domésticos opuestos a la liberalización comercial, que como uno para generar desarrollo económico. Asimismo Fuentes y Perry se preguntan si una integración comercial entre países con diferencias productivas derivadas de sus distintos niveles de desarrollo generaría menores beneficios que una entre economías similares, y concluyen que «es muy probable que la integración entre países de distintos niveles de desarrollo no tenga por qué conducir a una menor expansión relativa de su comercio y, especialmente, a que esa expansión provoque menores ganancias en producción e ingresos para el grupo de países» (p. 88). En cuanto a las medidas destinadas a enfrentar las asimetrías entre miembros de un acuerdo de integración, como una liberación arancelaria más rápida para los socios mayores, estos autores añaden que si esa forma de tratamiento se vuelve permanente contribuye a que los PED desaprovechen las ganancias potenciales de una reconversión industrial y se conformen con lo existente (p. 92)¹⁰.

No existe una posición única acerca de que el tratamiento especial otorgado a los PED contribuya a su desarrollo económico

Entre aquellos que defienden el tratamiento especial (SELA, p. 1), los argumentos resultan variados, pero pueden resumirse en que los PED con una población menor de 10 millones de habitantes generalmente poseen un sector agrícola grande y niveles bajos de desarrollo urbano, exportaciones poco diversificadas y bajo valor agregado en sus exportaciones de manufacturas, además de resultar vulnerables a condiciones externas (volatilidad de mercados y desastres naturales), tener costos de transacción altos y carecer de economías de escala (Cepal 2002, pp. 247-260). Además, el tratamiento especial tiene efectos positivos sobre sus economías, aunque no se traduzca en un mayor desarrollo, si ayuda a mantener o aumentar el empleo y evita ajustes importantes en economías que tienen pocas alternativas disponibles.

En resumen, no existe una posición única acerca de que el tratamiento especial otorgado a los PED contribuya a su desarrollo económico, y parece existir una desilusión generalizada en cuanto a sus logros. Sin embargo, la magnitud de las asimetrías entre países en los nuevos acuerdos Norte/Sur, y la situación crítica en que se encuentran las economías latinoamericanas y caribeñas que

10. Lahidji (p. 65) señala el mismo riesgo en las transferencias presupuestarias hacia las regiones menos desarrolladas dentro de la UE.

negocian con EEUU, Canadá y la UE en este momento, demandan algunas medidas especiales para los más vulnerables, considerando que sin ellas su situación podría ser aún peor dentro del ALCA.

Tratamiento especial diferenciado en el ALCA

Hasta ahora las principales propuestas hechas en las negociaciones del ALCA han sido: 1) incluir el tratamiento especial como principio del Tratado (Gil, pp. 14-15); 2) no realizar una clasificación por países sino por sectores y productos en cada grupo de negociación; 3) incorporar financiamiento para «equiparar» a regiones «deprimidas» (Quijano, p. 57); 4. establecer distintos calendarios de apertura para productos, servicios, inversiones y agricultura, entre otros, acompañados por asistencia técnica para facilitar la transición (González Vigil, p. 7); y 5. crear un fondo para financiar la asistencia técnica necesaria para ajustarse al ALCA.

En cuanto al primer enfoque, la inclusión del principio de la asimetría en el acuerdo permitiría, según quienes lo proponen, negociaciones futuras dentro del ALCA de algunos aspectos previstos antes de su firma. En tanto la cuestión de la asimetría entre países fue incorporada en la Declaración Ministerial de San José, Costa Rica, como un tema a tenerse en cuenta al diseñar el ALCA, considerándolo en dos planos –el de las economías más pequeñas, y el de las diferencias en niveles de desarrollo– podría estimarse que será reconocida como principio.

Cuando en septiembre de 2001 el Comité de Negociaciones Comerciales aprobó en Managua las pautas para el tratamiento de las diferencias (<www.ftaa-alca.org/tn18s.doc>), se especificó que las normas se determinarán «sobre la base del análisis caso por caso, según sectores, temas y país/países» dentro de cada grupo de negociación, incluyendo medidas de transición, «que podrán estar apoyadas por programas de cooperación técnica», y considerando «periodos más prolongados para el cumplimiento de las obligaciones». En octubre de 2002 la Declaración Ministerial de Quito acogió esas pautas (Punto 17), y como instrumento de apoyo aprobó el Programa de Cooperación Hemisférica (Punto 18) para ayudar a los países pequeños y menos desarrollados a enfrentar los desafíos de la integración hemisférica (<www.ftaa-alca.org/ministerials/quito>). Finalmente, el segundo borrador del ALCA publicado en noviembre de 2002 incorpora este tratamiento en el Artículo 13 del capítulo Temas Generales e Institucionales¹¹. Paralelamente la presentación de las ofertas arancelarias

11. En el borrador existen dos versiones alternativas: en una se indica que el tratamiento deberá aplicarse por sectores, temas, países o grupos de países; en la otra que la aplicación se determinará analizando caso por caso.

de EEUU hechas a principios de 2003 reconoce tarifas diferenciales para productos agrícolas e industriales por grupos de países: reducción de 91% para productos industriales y 85% para productos agrícolas de la Caricom, 66% y 64% respectivamente para Centroamérica, 61% y 68% para la CAN, y 58% y 50% para el Mercosur (ALCA 2003, p. 1)¹².

Si bien esos documentos demuestran que existe acuerdo sobre la necesidad de tratamiento especial en el ALCA, y de que éste supere los términos del existente en la OMC –al pasar de una aplicación por país a sectores, productos y países e incluir un fondo de cooperación–, quedan pendientes cuestiones fundamentales como qué naciones recibirán ese tratamiento y por cuánto tiempo. Con respecto al primer punto, la decisión de Canadá de presentar la misma oferta de apertura arancelaria al Mercosur y la CAN (ALCA 2003, p. 4) sugiere que su tratamiento especial se circunscribirá a las naciones centroamericanas y caribeñas, con las cuales ya ha firmado un acuerdo de libre comercio, en el primer caso, o tiene un programa de acceso preferencial (Caribcan). Asimismo, las medidas más favorables hacia los países de la Caricom –aunque coherentes con el concepto de tratamiento especial– han despertado recelo en círculos del Mercosur que las consideran orientadas a ganar 14 votos favorables a EEUU en la negociación de otras cuestiones sensibles dentro del ALCA (ibíd.).

Otro tema pendiente es el de la llamada «graduación» de los países que reciban tratamiento especial, lo cual implica determinar en qué momento, o bajo qué circunstancias, un país, sector o producto dejará de necesitar medidas especiales. Hasta ahora organismos como la OMC utilizan criterios como el PIB per cápita, pero éste no resulta adecuado, ya que una simple devaluación de la moneda puede devolver a una nación que había sobrepasado los 1.000 dólares de PIB per cápita a la categoría que recibe tratamiento especial (OMC, p. 55). Si bien la «graduación» no es automática, para un país puede constituir una amenaza más que un reconocimiento de su avance hacia el desarrollo económico. La aplicación de una combinación de criterios (PIB per cápita, índice de desarrollo humano¹³, porcentaje de exportaciones, etc.) puede ser más equitativa y tener efectos positivos al canalizar parte de los recursos de la asistencia técnica

12. Canadá presentó la misma oferta al Mercosur y la CAN, y otra más amplia a Centroamérica y el Caribe.

13. García (pp. 154-155) incluye la clasificación de todos los países del ALCA según este índice, que es sustancialmente más alto en algunos países de la Caricom que en Bolivia, Ecuador e incluso Brasil.



hacia programas destinados a mejorar esos índices. Mecanismos de revisión periódica y en conjunto por grupos de países podrían generar también un panorama más equilibrado.

Además, el desacuerdo sobre los efectos del tratamiento especial en el desarrollo es tal, que el Taller sobre Economías Pequeñas del VII Foro Empresarial de las Américas (Quito, octubre de 2002) recomendó expresamente que los países tengan la posibilidad de renunciar en forma total o parcial a medidas de este tipo dentro del ALCA, y el análisis caso por caso permitiría eso, lo cual mantiene pendiente la cuestión de si este tratamiento será obligatorio o no dentro de este bloque.

Existen otras propuestas que van más allá de los términos usuales del tratamiento especial y diferenciado, como la de un trabajo de Bustillo/Ocampo (pp. 13-15). Allí se reconoce que los nuevos acuerdos Norte/Sur se rigen por el principio de reciprocidad, a pesar de las grandes asimetrías en los acuerdos EEUU-América Latina y UE-América Latina, pero se considera que la adopción de normas y disciplinas comunes dentro del ALCA no es en sí inconveniente, aunque pueda generar conflictos en algunas áreas específicas. Según este estudio, ni la apertura ni el tratamiento especial tendrán éxito si no se formulan estrategias para promover actividades y sectores competitivos, con encadenamientos entre las actividades orientadas al mercado externo y el resto del sistema productivo (p. 20)¹⁴. Por lo tanto, estas medidas pueden ser más de forma que de fondo si el tratamiento especial no adopta como objetivo central la búsqueda de la competitividad mediante el fomento de actividades encaminadas al desarrollo (reentrenamiento de recursos humanos, reconversión tecnológica, etc.). Sin embargo, la conclusión más importante es que el tratamiento especial no logrará producir la convergencia entre los ingresos de sus miembros si no se acompaña de fondos de cohesión como los aplicados por EEUU en Puerto Rico y de una mayor movilidad de la mano de obra, aunque sea bajo programas temporales (p. 32)¹⁵.

Lo anterior coincide con el planteamiento de Mattli (pp. 59-60), quien, basándose en la experiencia de la integración europea, considera que para que un

14. Los estudios de los efectos del ALCA tienen en cuenta los productos que lideran las exportaciones presentes de los países latinoamericanos y caribeños, pero ignoran otros que podrían beneficiarse de la posibilidad de acceso al nuevo mercado hemisférico; v. *Coyuntura Internacional*, pp. 11-12.

15. Para Winters, citado en Bustillo/Ocampo, p. 32, los efectos de la emigración temporal de trabajadores de PED a PD serían mayores que los de la liberación del comercio de bienes. Lizano (p. 132) señala que en la CEE (UE) la movilidad del trabajo ha tenido más éxito que los recursos especiales para ciertas regiones.

proyecto de integración comercial asimétrica tenga éxito es necesario que exista un «hegemón benevolente», que pueda demostrar con su ejemplo que estandarizar regulaciones y tecnologías es positivo para el desarrollo económico, y que asuma el costo temporal de la redistribución de ingresos en la región, mediante ayuda técnica y/o financiera. Según ambas interpretaciones, el único país del ALCA con capacidad para asumir la movilidad de la mano de obra y los fondos de cohesión propuestos por la Cepal o de convertirse en ejemplo de desarrollo y financiar el costo del ajuste, según propone Mattli, sería EEUU. Una Unión Sudamericana en torno de Brasil, como alternativa al ALCA, no tendría el mismo efecto, pues ese país no posee estándares tecnológicos ni regulatorios que puedan ejercer un efecto demostración sobre todos sus vecinos ni capacidad para compensarlos por los ajustes o para absorber la movilidad del factor trabajo¹⁶.

Conclusión

En resumen, aunque cada vez se plantean más críticas a los efectos del tratamiento especial para el desarrollo de los PED, la asimetría tan marcada que exhiben los acuerdos de integración Norte/Sur justifica la incorporación de normativas especiales para esos países dentro del ALCA. Los dos principales problemas a definir en la negociación parecen ser a qué naciones se aplicará ese tratamiento y bajo cuáles condiciones se producirá la «graduación». En general, se admite también que el tratamiento especial hemisférico no debe ser menor que el que ya otorga la OMC, pero no existe consenso en cuanto a que también deba incorporar las normativas de los distintos acuerdos subregionales. En este sentido, lo más probable y factible es que éstos sigan utilizando sus normas internas en las relaciones con otros países miembros. Otro desacuerdo es acerca de si este tratamiento debe ser obligatorio o no.

Pero el punto central de la cuestión es qué objetivos se buscará alcanzar con el tratamiento especial dentro del ALCA. Éste puede resultar positivo si se lo asume como un conjunto de medidas temporales y parciales a complementarse con fondos y acciones gubernamentales y del sector privado que funcionen para fortalecer el desarrollo de esos países, y no como una forma de acallar la oposición doméstica o de pasar a otros el costo del ajuste. En este sentido, el enfoque centrado en regiones puede complementar las medidas tradicionales de tratamiento especial para países. Identificar las regiones más amenazadas

16. Sobre las bases de sustentación y las posibilidades de una Unión Sudamericana teniendo como núcleo a Brasil, v. Di Tella; Tokatlian, para un debate.

por el libre comercio hemisférico –las rurales con gran proporción de población y escasa diversificación productiva o aquéllas que concentran más sectores y productos industriales vulnerables y poseen escasas oportunidades alternativas (Yannopoulos, pp. 285, 287)– permitiría diseñar programas temporales, específicos e integrales (combinando reconversión productiva, desarrollo humano y programas de infraestructura) con participación del fondo hemisférico, de los gobiernos nacionales y del sector privado.

Si solo se trata de postergar la aplicación de algunas medidas, probablemente se esté difiriendo tanto el ajuste necesario, que deberá hacerse más adelante, como la oportunidad de encarar programas de desarrollo que, según la experiencia ha demostrado, no pueden llevar a cabo por sí mismos ni los gobiernos ni el sector privado de América Latina. El Fondo de Cooperación Hemisférica del ALCA puede representar una oportunidad si se lo estructura de forma que permita alcanzar objetivos de desarrollo vinculados a las nuevas oportunidades del comercio. De cualquier forma, resultan aplicables todavía las palabras de Lizano (p. 125) cuando señalaba que no debe cifrarse en la integración «una importancia exagerada como instrumento para solventar el problema de los PMDR» si no queremos volver a caer luego en dos errores frecuentes: «primero, achacar al programa de integración disparidades que ya existían antes de su inicio y, segundo, creer que la integración por sí misma es capaz de eliminar las disparidades».

Referencias

- Aladi: «Definición de una estrategia para la preservación de las preferencias intra-Aladi en el acuerdo que establecería el ALCA», Estudio 132, Secretaría General, Montevideo, 26 de marzo de 2001.
- Aladi: «El tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías en las negociaciones del ALCA», Estudio 154, Secretaría General, Montevideo, 28 de noviembre de 2002.
- ALCA: «Implicaciones fiscales de la liberalización comercial», Grupo Consultivo sobre Economías Más Pequeñas, 6 de noviembre de 2001, ftaa.sme/inf.53 en <www.ftaa-alca.org>.
- ALCA: *Informe ALCA* N° 7, 3/2003.
- Bouzas, Roberto: «La agenda económica del Mercosur: desafíos de política a corto y mediano plazo» en *Integración y Comercio* año 1, 1-4/1996, pp. 64-87.
- Bouzas, Roberto: «A Mercosur-European Union Free Trade Agreement. Issues and Prospects» en *Documentos e Informes de Investigación* N° 228, Flasco, Buenos Aires, febrero de 1999.
- Bouzas, Roberto y Jaime Ros: «The North-South Variety of Economic Integration: Issues and Prospects for Latin America» en *Documentos e Informes de Investigación* N° 141, Flasco, Buenos Aires, marzo de 1993.
- Bustillo, Inés y José Antonio Ocampo: «Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas» en *Informes y Estudios Especiales* N° 13, Cepal, Santiago de Chile, mayo de 2003.

- Cepal: «La asimetría en las relaciones comerciales. Sus efectos en el desempeño económico», Santiago de Chile, 27 de diciembre de 2001.
- Cepal: «Globalización y desarrollo», Santiago de Chile, mayo de 2002.
- Coyuntura Internacional: «Evolución de la integración comercial en América Latina» en *Coyuntura Internacional* año 12 N° 9, 1/2002, Caracas, pp. 3-12.
- Di Tella, Torcuato S.: «¿Qué se gana con una Unión Sudamericana?» en *Desarrollo Económico* vol. 40 N° 159, 10-11/2000.
- Escaith, Hubert y Keiji Inoue: «Políticas en materia de aranceles y subsidios de las pequeñas economías frente a la liberalización comercial en las Américas» en *Integración y Comercio* N° 14, 5-8/2001, pp. 3-29.
- Fuentes, Alfredo L. y Guillermo Perry: «Notas sobre la integración económica entre países latinoamericanos de diferentes niveles de desarrollo» en H. Muñoz Valenzuela y F. Orrego Vicuña (eds.): *La cooperación regional en América Latina. Diagnóstico y proyecciones futuras*, El Colegio de México / Universidad de Chile, México, 1987.
- García, Santiago: «Modalidades de liberalización comercial y trato preferencial para los países en desarrollo: los temas pendientes en la negociación de servicios del ALCA» en *Comentario Internacional* N° 3, 1-6/2002, pp. 135-156.
- Gil, Julio César: «La Comunidad Andina ante el ALCA: implicaciones y oportunidades», XXVII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, SELA, Caracas, octubre de 2001.
- González, Anabel y Eduardo Lizano: «Problemas y desafíos de las negociaciones de acceso a mercados para las pequeñas economías» en A. Estevadeordal y C. Roberts (eds.): *Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados*, BID, Washington, D.C., 2001, pp. 275-305.
- González Vigil, Fernando: «La Comunidad Andina de Naciones (CAN) ante el ALCA», II Coloquio Académico de las Américas, BID / Intal, Buenos Aires, abril de 2001.
- Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (Intal): *Carta Mensual* N° 9, 4/1997, Buenos Aires.
- Lahidji, Reza: «Balance y perspectivas de la construcción europea» en *Capítulos del SELA* N° 59, 5-8/2000, pp. 57-70.
- Lizano, Eduardo: «Disparidades nacionales e integración económica» en *Integración Latinoamericana* N° 69, 6/1982, reproducido en *Integración y Comercio* N° Especial 35 Años, 2000, pp. 123-145.
- Mattli, Walter: *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Mazzei, Umberto: «¿Qué puede esperar Centroamérica de las negociaciones hemisféricas?» en *Capítulos del SELA* N° 53, 1-6/1998, pp. 111-127.
- Michalopoulos, Constantine: *The Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries in GATT & the WTO*, Banco Mundial, Washington, D.C., julio de 2000.
- Nugent, Neill: *The Government and Politics of the European Union*, Macmillan, Londres, 1994.
- OMC: «Marco integrado para la asistencia técnica relacionada con el comercio en apoyo de los países menos adelantados», WT/COMTD/LDC/7, 23 de febrero de 2000.
- Quijano, José: «Mercosur y Chile: ¿el otro polo del ALCA?» en *Capítulos del SELA* N° 62, 5-8/2001.
- Rosas, María Cristina: *La economía internacional en el siglo XXI. OMC, Estados Unidos y América Latina*, UNAM, México, 2001.
- SELA: *Notas Estratégicas* N° 29, 2/1997, pp. 1-10; v. tb. <www.sela.org>.
- Tokatlian, Juan Gabriel: «La Unión Sudamericana: ¿Inexorable o contingente?» en *Desarrollo Económico* vol. 41 N° 161, 4-6/2001, pp. 139-148.
- Tussie, Diana: «Nuevo enfoque del multilateralismo en una economía globalizada» en *Capítulos del SELA* 53, 1-6/1998, pp. 33-55.
- Vacchino, Juan Mario: «ALCA o Unión Europea y los riesgos de las falsas opciones para la región», 12/2001, mimeo.
- VII Foro Empresarial de las Américas: «Conclusiones del Taller sobre Pequeñas Economías», Quito, octubre de 2002, en <www.tecnibusiness.com/abf/t_taller>.
- Yannopoulos, George N.: «The Management of Trade-Induced Structural Adjustment: An Evaluation of the EC's Integrated Mediterranean Programmes» en *Journal of Common Market Studies* vol. 27 N° 4, 6/1989, pp. 283-301.

Desafíos y obstáculos políticos del ALCA

El artículo describe las diferentes dinámicas sociales, económicas y por sobre todo políticas que confluyen en el complejo avance del ALCA. Los desafíos y condicionamientos atraviesan el aparato político de Estados Unidos desde hace ya casi una década, como los vaivenes en América del Sur han derivado en respuestas nacionales muchas veces variables. La configuración abierta por el nuevo rol asumido por Brasil y la Argentina para el Mercosur, el retroceso incierto de la CAN como entidad y como núcleo regional conflictivo, y la paulatina articulación de una red social hemisférica contra los efectos excluyentes del ALCA, así como obviamente las prioridades estratégicas estadounidenses, dibujan un cuadro donde la voluntad política de las partes resultará definitiva para los eventuales avances o retrocesos.

Andrés Serbin

Un balance preliminar

El lanzamiento de la iniciativa de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) durante la 1ª Cumbre de las Américas, realizada en Miami en diciembre de 1994, despertó entre los gobiernos de la región una gran expectativa sobre la posibilidad de que ésta materializara una zona de libre comercio

Andrés Serbin: presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries); director del Centro de Estudios Globales y Regionales (Cegre), Universidad de Belgrano, Argentina.

Palabras clave: integración, América Latina, Estados Unidos, ALCA.

en el ámbito hemisférico. Durante la reunión de Miami, 34 jefes de Estado del hemisferio occidental aprobaron un programa inicial con la constitución de nueve grupos de trabajo y el establecimiento de un cronograma de reuniones periódicas de los ministros de Comercio para supervisar los avances de la iniciativa. De hecho, en la agenda de la Cumbre de Miami la idea del ALCA opacó hasta cierto punto otros temas de relevancia hemisférica como la consolidación de la democracia en el ámbito regional. En aquella coyuntura regional y global, Estados Unidos se hallaba empeñado en la construcción de un área de libre comercio hemisférica que, según algunos cálculos, le permitiría acceder libremente a un mercado de 800 millones de personas y a países cuyo producto bruto interno, aun en las condiciones actuales, rondaría los 11.000 millones de dólares. A su vez, para los países de América Latina, el ALCA podría implicar el libre acceso de una serie de productos latinoamericanos al mercado estadounidense, dando un mayor impulso a sus economías.

En este marco, el lanzamiento del ALCA se producía en una atmósfera regional propicia a la liberalización comercial, precedida por la aprobación de la Trade Act (Ley de Comercio Exterior) en EEUU, y de la firma de un acuerdo comercial entre este país y Canadá, y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) entre estos dos países y México. Por otro lado, buena parte de los países latinoamericanos y caribeños se encontraba en el proceso de implementación de la primera fase de sus programas de ajuste y reforma estructural, propiciados por el llamado «consenso de Washington», con la introducción de medidas de recorte del aparato estatal, privatización de empresas públicas, desregulación y liberalización. En este marco, existía acuerdo entre la mayoría de los gobiernos de la región acerca del rol crucial del libre comercio en tanto motor del crecimiento económico y del mercado como principal factor dinamizador de sus economías, y una expectativa de que la liberalización comercial impulsaría las exportaciones y el comercio regional así como el progresivo bienestar de sus sociedades.

Este proceso se articuló, en el transcurso de la década, con una reactivación de muchos de los mecanismos de integración de la región, tales como el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad del Caribe (Caricom) y el Pacto Andino, y con la creación de nuevos esquemas como el Mercado Común del Sur (Mercosur), el Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC), teniendo como referente, en mayor o menor medida, la experiencia reciente del Tlcan y la aspiración de poder impulsar acuerdos similares que posibiliten un acceso privilegiado de los productos latinoamericanos al mercado de América del Norte y, en particular, al esta-

dounidense. En gran parte, estos procesos regionales respondieron a la expectativa de incorporar a los países involucrados de una manera más efectiva en los procesos de globalización en curso a través de la potenciación de los espacios regionales, y de impulsar, a este efecto, mejores formas de coordinación y cooperación en el plano económico.

Con variaciones y matices, el compromiso en torno de la creación del ALCA y estas aspiraciones se vieron confirmados con la realización de la 3ª Cumbre de las Américas en Québec, en abril de 2001, luego de un largo proceso de negociación en la región. Sin embargo, el entorno regional y global había cambiado notablemente.

En primer lugar, luego de más de ocho años, el presidente Bill Clinton no había logrado que el Congreso estadounidense aprobara la extensión del *fast track* (vía rápida), mecanismo que había facilitado con anterioridad el proceso de constitución del Tlcan. Como en el caso de este Tratado, esa extensión habilitaría al presidente para proponer la aprobación de un acuerdo de libre comercio sin enmiendas y correcciones por parte de los congresistas, evitando de esa manera el complejo proceso de negociaciones políticas, por cuanto implicaba que los acuerdos de libre comercio debían ser aprobados o rechazados «en paquete» por el Congreso. En segundo lugar, las expectativas y aspiraciones de muchos gobiernos latinoamericanos con respecto al establecimiento de acuerdos de libre comercio con EEUU habían sufrido modificaciones bajo la presión de sus respectivas sociedades que, después de una década de ajustes de inspiración neoliberal, habían experimentado, en la mayoría de los casos, un incremento de la pobreza y el desempleo, el deterioro de la calidad de vida de amplios sectores de su población, y la polarización y la exclusión social consiguientes. A su vez, el proceso de negociaciones conducentes al ALCA había puesto en evidencia, por un lado, una serie de crecientes obstáculos que surgían de las profundas asimetrías en las economías latinoamericanas y caribeñas, tanto entre sí como con la economía estadounidense, y por otro, las dificultades de abordar estas diferencias, que hacían aún más complejas las negociaciones. Por otra parte, como todo proceso de negociación de acuerdos comerciales, el referido al ALCA conllevaba el desarrollo de un complejo entramado de negociaciones técnicas y políticas para las que no estaban suficientemente preparados algunos de los países de la región. En tercer lugar, y bajo la misma presión de las frustraciones y decepciones provocadas por los programas de ajuste, particularmente desde la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en Seattle en diciembre de 1999, habían quedado en evidencia la eclosión y el desarrollo de movimientos y redes sociales globales que ponían en

duda, con diversos matices y énfasis, los alcances y beneficios del ALCA para la región, cuestionando tanto la globalización de corte neoliberal, como un acuerdo hemisférico que, en su percepción, podría afectar negativamente la calidad de vida de una significativa proporción de la población regional.

En su conjunto, los cambios y transformaciones en estos tres ámbitos dan cuenta de los actuales desafíos y obstáculos para la materialización del ALCA en 2005, fecha prevista en la agenda original: obstáculos políticos internos en EEUU; cambio de expectativas y de políticas en América Latina y, en particular, en América del Sur; eclosión de movimientos de protesta y cuestionamiento al ALCA en el ámbito hemisférico, fenómenos estrechamente vinculados a una impugnación de los procesos de globalización en curso.

El ALCA y la dinámica política en Estados Unidos

Como ya se mencionó, después de ocho años el presidente Clinton no logró la aprobación del *fast track* en el Congreso. A esta situación contribuyeron las reticencias de los representantes del Partido Demócrata en la Cámara de Representantes, poco dispuestos a asumir ante sus electores los riesgos políticos de una disminución del empleo en sus respectivos distritos electorales, lo que era previsible, dado el mayor atractivo para las grandes corporaciones de producir en entornos más favorables desde el punto de vista de las leyes fiscales y de las regulaciones laborales. En este sentido, la influencia de los grandes sindicatos de EEUU configuró un factor importante del proceso. Adicionalmente, la presión de los sectores ambientalistas reforzó esta reticencia, ante los riesgos de un incremento de la contaminación ambiental generada por una producción industrial en entornos menos regulados. Pese a las fracturas que el tema de los acuerdos comerciales introdujo en el partido del presidente estadounidense, y a las presiones de algunos sectores del Partido Republicano, más allá del compromiso público de Clinton de impulsar el ALCA y de las negociaciones en curso, la aprobación del *fast track* nunca se materializó durante su administración.

Sin embargo, después de casi una década, el 8 de agosto de 2002, el presidente George W. Bush logró que el Congreso firmara la legislación PL107-210, que restauró la autoridad presidencial para negociar acuerdos de libre comercio bajo la denominada *trade promotion authority* (autoridad para la promoción del comercio), TPA, que, en esencia, establecía nuevamente el mecanismo del *fast track*. Es significativo, en este marco, que la aprobación de la TPA se produzca en el contexto de las secuelas del 11 de Septiembre y que enfatice, en su primer artículo, la importancia del desarrollo de la economía estadounidense como la base

de la seguridad nacional, subrayando el rol de la apertura de los mercados, la expansión de oportunidades y la creación de empleos para los trabajadores y granjeros de EEUU como uno de sus principales propósitos, en el contexto de una marcada desaceleración de la economía estadounidense.

Al impulsar el libre comercio el presidente Bush desplegó una serie de iniciativas alejadas del discurso afín

Algunos analistas atribuyen la aprobación de este mecanismo a un esfuerzo personal del presidente Bush, quien se embarcó en una campaña de persuasión entre los miembros de la Cámara de Representantes, incrementando significativamente el

voto favorable de los representantes republicanos y atrayendo algunos respaldos demócratas. En este sentido, en el marco de un proceso calificado de *bully pulpit* (persuasión desde la Casa Blanca) el presidente estadounidense condujo una campaña personalizada para lograr el apoyo de estos representantes y de sus electorados¹. Sin embargo, paradójicamente, al impulsar de esta manera el libre comercio el presidente Bush desplegó una serie de iniciativas que, para lograr el apoyo legislativo necesario, se alejaban significativamente alejados del discurso afín, al establecer una serie de medidas para proteger los productos y empleos locales. En este sentido, decretó el aumento de tarifas para la importación del acero, incrementó los aranceles a la importación de maderas canadienses, y amplió los subsidios a los agricultores, apuntando al respaldo de sectores empresariales y agrícolas marcadamente asociados con sus posiciones neoconservadoras. De esta manera logró un impacto positivo en el apoyo a sus intereses, pero afectó negativamente las negociaciones comerciales en el marco de la OMC, al poner en jaque de manera unilateral acuerdos y regulaciones internacionales, en sintonía con otras posiciones similares asumidas por su administración en ese ámbito².

En este contexto, y mientras se mantenga en el Congreso la mayoría republicana en torno de este tema, el presidente aseguró la vigencia de la medida por dos años –hasta que las nuevas elecciones legislativas del próximo año introduzcan eventuales cambios a este respaldo–, y posibilitó que el proceso de negociación avance en el ámbito multilateral tanto en la OMC como en relación con el ALCA, cuya fecha de materialización, sin embargo, se ubica en enero de 2005. No obstante, este logro no implica que no se concrete asimismo la firma de acuerdos bilaterales, como el recientemente acordado con Singapur y con

1. Robert Weber: «After Fast Track: Will the FTAA Become a Reality?» en *Anuario de la integración de las Américas*, AUNA / Cries, 2003, en prensa.

Chile, o parciales, como el establecido hace poco con los países centroamericanos, que puedan exponer la arquitectura hemisférica del ALCA. En este marco, no es descartable que las nuevas prioridades de la política exterior estadounidense

en materia de seguridad internacional y su orientación predominantemente unilateral, particularmente luego del 11-S y de la invasión a Irak, afecten la concepción original de un acuerdo hemisférico, en beneficio de acuerdos parciales o bilaterales en la región o de convenios extra-hemisféricos.

Por otra parte, las posiciones asumidas por Chile y México frente a la invasión a Irak, en el marco del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas, no parecen haber perjudicado, más allá de las primeras reacciones adversas por parte de la actual administración estadounidense, la firma reciente del acuerdo de libre comercio con

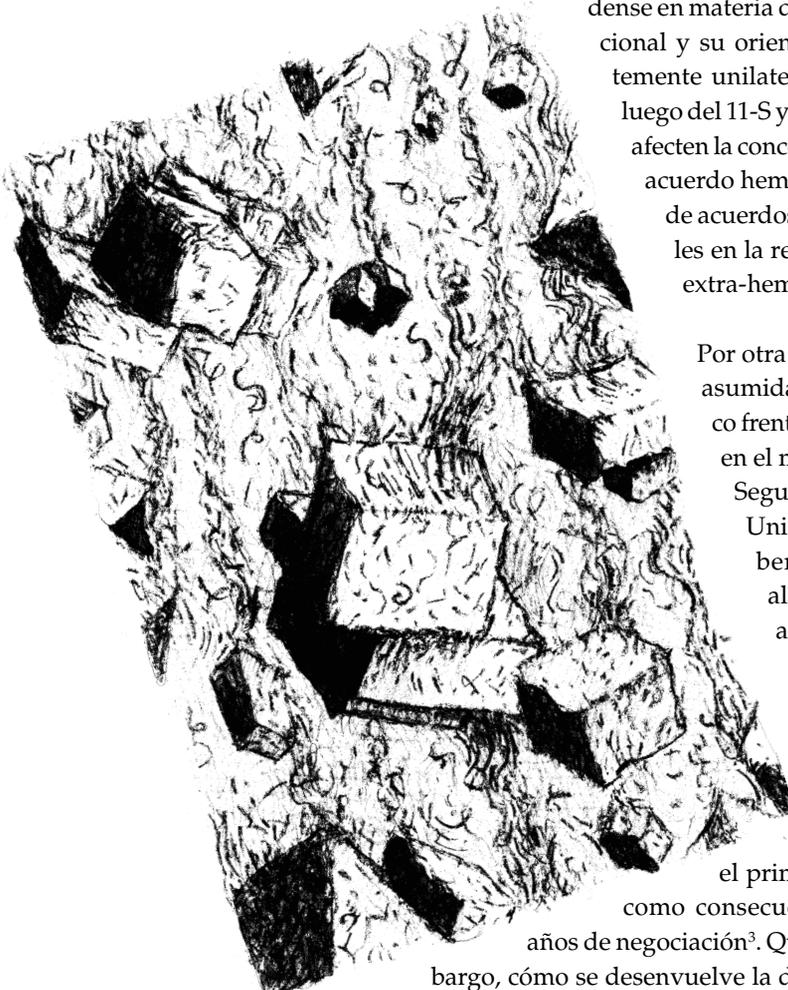
el primero de estos países, como consecuencia de más de 12 años de negociación³. Queda por ver, sin em-

bargo, cómo se desenvuelve la dinámica política doméstica de EEUU en los dos próximos años, en función de los

vaivenes de su economía, y cómo un eventual cambio en la composición del Congreso pueda afectar o no los avances hacia la constitución del ALCA. La

2. De hecho, la actual Ronda Doha de negociaciones multilaterales en el marco de la OMC encuentra su principal traba en la negociación de los subsidios agrícolas por parte de EEUU y de la Unión Europea.

3. Aunque sí parecen haber afectado decisivamente las relaciones entre EEUU y México, en particular en cuanto a la expectativa de este último de firmar un acuerdo migratorio que contribuya a «blanquear» la situación de los migrantes mexicanos.



Las recientes victorias electorales de Lula y Kirchner parecen señalar un nuevo rumbo en la dinámica sudamericana

actual situación de la economía estadounidense, que en las más positivas evaluaciones recién comienza a generar indicios de recuperación, choca con el hecho de que la tasa de desempleo en ese país ha alcanzado sus niveles más altos desde abril de 1994 al subir a 6,4%, representando solo en el mes de junio de 2003 una pérdida de 30.000 puestos de trabajo⁴. En este contexto, y más allá de la popularidad lograda por Bush con la invasión a Irak, que podría contribuir a su reelección dentro de 16 meses, vuelve a repetirse una coyuntura similar a la existente luego de la guerra del Golfo, cuando la reelección del padre del actual presidente se frustró fundamentalmente por la falta de capacidad de su administración para contribuir a una recuperación económica del país, y por la habilidad de los demócratas de basar su campaña en esa situación. A este cuadro complejo se suman, además, en el contexto doméstico estadounidense, las incertidumbres en torno de la situación de déficit fiscal de algunos estados con gobernadores demócratas que, como es el caso de California, configuran factores importantes a la hora de la conformación de un colegio electoral que pueda dar una nueva victoria a Bush en las elecciones de 2004, y de la constitución del nuevo Congreso, con consecuencias evidentes en la aprobación de decisiones relacionadas con los avances en la creación del ALCA.

La dinámica sudamericana

Otro conjunto de factores que puede afectar el ritmo de las negociaciones conducentes a la creación del ALCA se ubica en el contexto de los cambios políticos recientes en América del Sur. Las recientes victorias electorales de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil y de Néstor Kirchner en Argentina parecen señalar un nuevo rumbo en la dinámica sudamericana, profundizando algunos procesos incipientes que despuntaron en años anteriores. En este último marco se ubican las iniciativas del saliente presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso para promover la integración de América del Sur, puestas de manifiesto en particular en las dos cumbres sudamericanas realizadas en Brasilia y Guayaquil, en 2001 y 2002 respectivamente, y en los esfuerzos de avanzar en la firma de un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), como un paso previo que pudiera reforzar la capacidad de negociación sudamericana en torno del ALCA. Este proceso, sin embargo, ha encontrado sus propios obstáculos⁵. Éstos se asociaron, por un lado, al debilita-

4. Jorge Rosales: «El desempleo pone en apuros a Bush» en *La Nación*, 4/7/03, Buenos Aires, p. 2.

miento y a la desaceleración del proceso del Mercosur luego de la devaluación del real en 1999 y de las tensiones surgidas entre Brasil y Argentina (incluyendo la reticencia argentina, en este contexto, a profundizar en los acuerdos entre ambos bloques durante dos años), y, por otro, a la dificultad de establecer un consenso entre los países de la CAN, en su mayoría sumidos en crisis políticas internas de diversa intensidad y con serias dificultades para desarrollar posiciones comunes conjuntas. A este cuadro cabe agregar la renuencia histórica de Brasil, en el seno del Mercosur y de América del Sur, a asumir un rol de liderazgo regional a costa de su estrategia nacional de desarrollo industrial, y el conflicto interno en Colombia, con sus eventuales consecuencias y repercusiones regionales: el involucramiento militar creciente de EEUU en este país y una marcada y persistente tensión entre el gobierno colombiano y el venezolano, que hasta el momento habían configurado en esencia el eje del dinamismo comercial de la CAN.

En este último sentido, las divergencias entre Colombia y Venezuela, especialmente luego de la elección de Hugo Chávez como presidente, han contribuido significativamente a dificultar un accionar y un eventual liderazgo conjunto de los países andinos en el proceso de consolidación de la CAN y de negociación con el Mercosur. El presidente Chávez ha desplegado iniciativas tendientes a una incorporación unilateral de Venezuela al esquema del Cono Sur (recientemente refrendada por los acuerdos con Brasil y Argentina y su solicitud de incorporar a Venezuela como miembro asociado de este esquema), dando continuidad a una política iniciada durante el segundo gobierno del presidente venezolano Rafael Caldera, orientada a ampliar y desarrollar los vínculos con Brasil. Por otra parte, la relación bilateral que ha establecido Colombia con EEUU ha contribuido también a una creciente preocupación regional sobre los eventuales efectos de derrame del conflicto colombiano a sus vecinos, reforzada por la disposición colombiana a avanzar en un eventual acuerdo bilateral de libre comercio con EEUU y por una creciente asistencia militar estadounidense⁶.

A su vez, el acercamiento y la sintonía entre los presidentes Da Silva y Kirchner en torno de la priorización del Mercosur en sus respectivas políticas exteriores, y de una revitalización del esquema a partir de una mayor institucionalización del mismo y una mayor coordinación entre ambos países, ha dado pie a un

5. Andrés Serbin: «La Comunidad Andina frente al Nafta y el Mercosur en la perspectiva del ALCA: el largo (y difícil) camino hacia una integración sudamericana» en *Observatorio de la integración andina*, Universidad Javeriana, Bogotá, 2003, en prensa.

6. Cuestionada, sin embargo, recientemente, por la presión estadounidense para garantizar la inmunidad de sus tropas y personal de servicio en otros países.

relanzamiento del bloque sobre la base de una mayor interlocución y articulación que, no obstante, no se corresponde con un desarrollo similar en el contexto andino. Situación puesta en evidencia, por otra parte, en las demoras en el avance del acuerdo entre el Mercosur y la CAN, cuya materialización debería producirse, en principio, en el transcurso del presente año, y cuyas conversaciones y negociaciones ya llevan siete años de desarrollo⁷. Esta situación se ha articulado con la tendencia brasileña a posponer la firma del ALCA más allá de 2005, en función de fortalecer su posición negociadora y la de la región. En este contexto se enmarca la prioridad asignada al Mercosur, con el propósito de reforzar este bloque y, de esta manera, poder disponer de una mayor capacidad de negociación con EEUU. Y es en este mismo contexto que se enmarca también la presión desde el Mercosur para avanzar en una negociación de un acuerdo de libre comercio «4 + 1» con Washington. Sin embargo, esta estrategia, (compartida eventualmente por el actual gobierno argentino pero no asumida aún por el estadounidense), no descarta la firma del ALCA en el marco de condiciones adecuadas, no obstante la existencia de fuertes presiones sociales internas en Brasil y en otros países sudamericanos en contra de su concreción. La política reciente tanto de Brasil como de Argentina, en relación con EEUU, dio señales de una disposición a contraponer la importancia prioritaria asignada al Mercosur a la materialización eventual del ALCA. La presión de diversos sectores y las encuestas de opinión pública de ambos países, particularmente en los respectivos periodos preelectorales, contribuyeron en gran medida a esta reacción inicial. Sin embargo, en el último mes, esta convergencia en torno de la priorización del Mercosur tiende a desdibujarse en las políticas exteriores de ambos países, situación que se ve reforzada por la actitud de Uruguay. El actual gobierno de este país, que acaba de asumir la presidencia del bloque hasta diciembre del corriente año, no solo ha manifestado su escepticismo frente a la construcción de una institucionalidad supranacional y la creación de un Parlamento del Mercosur y de una moneda común⁸, sino que también ha expresado su disposición a firmar un acuerdo de libre comercio bilateral con EEUU⁹. En este marco, en el bloque no existen aún definiciones concretas sobre las posiciones comunes a asumir frente al ALCA y la OMC.

7. En ocasión de la XXXIII Asamblea General de la OEA, el 10 de junio del presente año, los ministros de Relaciones Exteriores de los países de ambos bloques reiteraron su compromiso de concluir las negociaciones tendientes a la firma de un acuerdo de libre comercio antes de la finalización de 2003. V. *Informe ALCA* N° 10, junio de 2003.

8. Propuesta por el presidente Kirchner.

9. Esta posición puede modificarse si las próximas elecciones le otorgan la victoria al Frente Amplio, cuyo presidente, Tabaré Vázquez, ha expresado que toda decisión en este sentido debe pasar por una consulta con las organizaciones sociales y gremiales, y, eventualmente, por un plebiscito.

Por otra parte, en la reunión entre Lula y Bush el 20 de junio de 2003 en Washington, ambos acordaron mantener el plazo para la creación del ALCA en enero de 2005, en función de una voluntad política común de materializar esta iniciativa. No obstante, en el marco del comité de negociaciones comerciales hemisféricas, copresidido actualmente por EEUU y Brasil, han asomado tensiones evidentes en torno de los ritmos y pasos a seguir, por cuanto uno de los ejes de la negociación pasa por el tema de los subsidios agrícolas estadounidenses y la disposición de Washington a que este tema sea tratado en la OMC, instancia a la cual subordina las negociaciones del ALCA, pese al actual estancamiento de las negociaciones agrícolas en la Ronda Doha. Esta posición estadounidense de tratar la reducción de los subsidios agrícolas en el marco de las negociaciones multilaterales en la OMC se contrapone con el planteamiento brasileño de que si no se logra un acuerdo en torno de este tema en esa instancia, el ALCA no podrá concretarse en 2005 y su fecha de materialización deberá llevarse 2007, a menos que las negociaciones en la OMC se desvinculen de las del ALCA¹⁰.

***La nueva dinámica
en torno del Mercosur
y en el ámbito
de América del Sur
contribuye a abrir
interrogantes no solo
sobre las fechas de
concreción del ALCA***

A su vez, la posición brasileña se ha apoyado en el alegato de que es necesario más tiempo para la firma del ALCA, con miras al desarrollo de un debate y una consulta con la sociedad brasileña, la consolidación de su propia estrategia en las negociaciones, y la articulación con el conjunto del bloque del Mercosur, para la cual la reciente alianza estratégica con Argentina es fundamental. Por otra parte, desde la perspectiva de reforzamiento del Mercosur, Brasil considera que algunos temas sensibles, como la protección de la propiedad intelectual, los acuerdos sobre inversión extranjera, la apertura de las compras gubernamentales y los servicios a los extranjeros, no pueden ser tratados en el marco del ALCA y deben permanecer en la agenda de negociaciones de la OMC, con lo cual la eventual materialización del ALCA en 2005 se daría en el marco de una serie de omisiones que limiten su contenido inicial y que lo convierten, según diversos análisis, en un acuerdo *light*¹¹.

Este cuadro presenta, por un lado, una serie de convergencias en torno de la configuración de un eventual «espacio sudamericano» signado, sin embargo,

10. Para superar este impase, en la reunión de Washington los presidentes de Brasil y de EEUU acordaron el establecimiento de un Comité Consultivo Agrícola.

11. V. *Informe ALCA*, ob. cit.; Donald McKay: «Doing FTAA-lite» en *Focalpoint* vol. 2 N° 6, 6/2003.

por sus propias dificultades y fracturas y, por otro, en el marco de un proceso muy dinámico y cambiante, una serie de movimientos a propósito de un reforzamiento del Mercosur como un referente de una negociación en bloque con EEUU, asimismo marcados por tensiones internas y eventuales fracturas, más allá de la alianza estratégica establecida entre Brasil y Argentina. En esta perspectiva, mientras EEUU tiende a promover acuerdos bilaterales o subregionales en el proceso de construcción del ALCA, y el Mercosur no termina de definir una política común, la materialización de un acuerdo hemisférico se encuentra amenazada por aplazamientos o por modificaciones sustanciales a su concepción original.

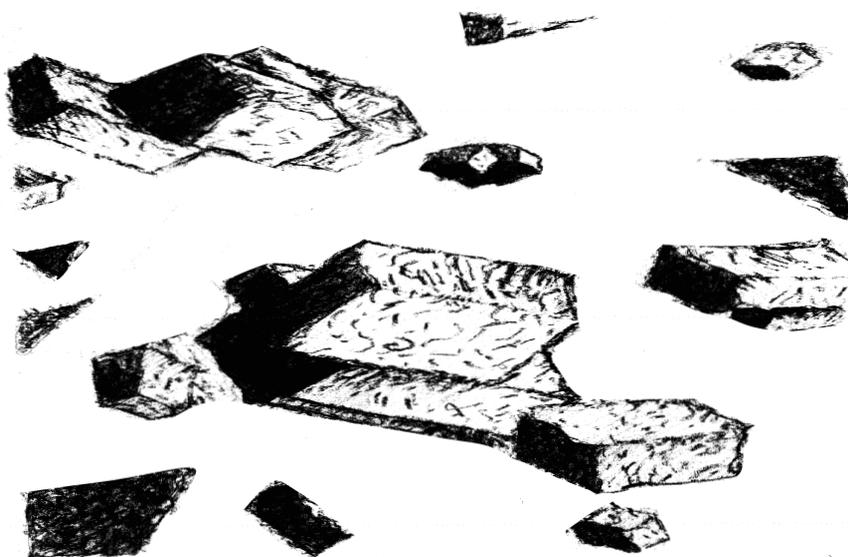
En el contexto descrito, la nueva dinámica en torno del Mercosur y en el ámbito de América del Sur contribuye a abrir interrogantes no solo sobre las fechas de concreción del ALCA, sino, eventualmente, sobre los rasgos de su materialización, probablemente distante de su concepción original en la Cumbre de Miami. A esta situación contribuyen tanto el surgimiento de un nuevo liderazgo político en la región, con visiones críticas de los presupuestos del «consenso de Washington» pero con posiciones pragmáticas en sus políticas exteriores, como el despliegue de diversos movimientos sociales claramente orientados en contra del ALCA, en los países latinoamericanos.

Los movimientos anti-ALCA

Las primeras reacciones contra la firma de acuerdos de libre comercio con EEUU fueron impulsadas por diversas organizaciones y movimientos ante la firma del Tlcan entre EEUU, México y Canadá, que eventualmente serviría de modelo para el establecimiento de acuerdos similares en las Américas. En el marco de la firma del Tlcan, organizaciones como la Red Mexicana en Contra del Acuerdo de Libre Comercio (Rmalc) confluyeron progresivamente en la articulación de un movimiento intersocietal anti-ALCA, a través de la coordinación con sindicatos y organizaciones canadienses y estadounidenses contrarios al acuerdo. Esos movimientos y organizaciones convergieron, por su parte, con los de otras subregiones y países de América Latina, y en particular con la poderosa Central Única de Trabajadores (CUT) brasileña y con la Organización Interamericana de Trabajadores de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (ORIT-Ciosl), para formar la Alianza Social Continental (ASC) sobre la base de una plataforma contraria a la firma de acuerdos de libre comercio, por cuanto evaluaban que su impacto sería negativo para los trabajadores y para diversos sectores de las sociedades de las Américas. La progresiva articulación hemisférica de los movimientos sociales anti-ALCA lograda por la

ASC se enlazó con diversas reivindicaciones locales y regionales en el ámbito hemisférico, y con los movimientos antiglobalización en el ámbito mundial, y contribuyó a la creación del Foro Social Mundial que inició sus multitudinarias reuniones en Porto Alegre en 2000.

Probablemente el punto de mayor inflexión de este movimiento, y de su cuestionamiento a la globalización y al ALCA, se expresó durante la Asamblea de los Pueblos paralela a la Cumbre de las Américas de Québec (2001), cuando los llamados *outsiders* agrupados en la ASC lograron una vigorosa participación y movilización hemisférica para cuestionar el carácter excluyente del proceso



de negociación del acuerdo de libre comercio. Esta movilización contribuyó a que los gobernantes reunidos en la Cumbre aceptaran las recomendaciones recogidas a través de un proceso de consulta hemisférica realizado por otra iniciativa, impulsada por las ONGs canadiense Focal, la chilena Participa y el Grupo Esquel entre otros (los llamados *insiders*), basada en una consulta previa con ONGs y organizaciones de la sociedad civil de las Américas. De hecho, bajo la presión de las movilizaciones de la ASC, algunos de las recomendaciones de los *insiders* fueron recogidas, pese a la renuencia de algunos gobiernos, en el documento final de la cumbre gubernamental¹². La movilización hemisférica

12. V. al respecto el reciente volumen colectivo *Entre la confrontación y el diálogo: integración hemisférica y diplomacia ciudadana*, Edic. de la Universidad de Belgrano / Siglo XXI, Buenos Aires, 2003.

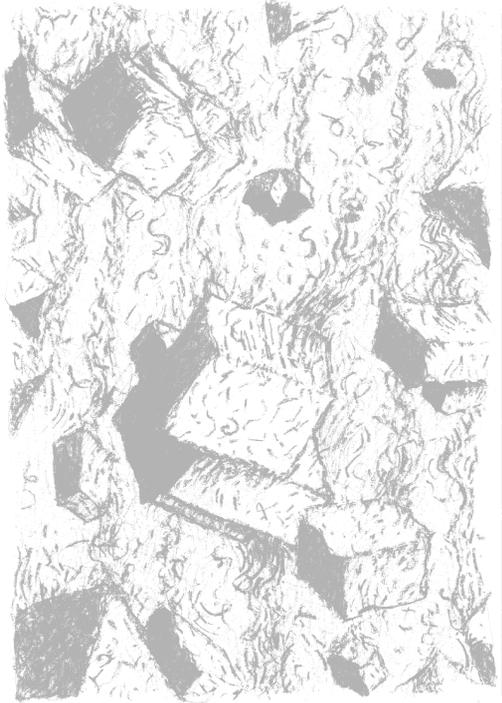
lograda por la ASC dio pie para su expansión y fortalecimiento, tanto a través de la articulación con nuevos movimientos y organizaciones sociales, como a través del impacto de una consulta plebiscitaria realizada en Brasil en plena etapa preelectoral, donde se recogieron cerca de 10 millones de votos en contra del ALCA, resultado orientado básicamente a presionar al próximo gobierno electo para no avanzar en la firma del acuerdo. Estos procesos contribuyeron al despliegue de una fuerte movilización continental anti-ALCA, y a una sucesión de consultas plebiscitarias en América Latina.

En abril de 2003, una reunión de ONGs realizada en Brasilia se expresó claramente contra la ampliación, en la OMC, de un acuerdo que beneficiara a las empresas y corporaciones financieras internacionales y contra la firma del ALCA en 2005, en función de la necesidad planteada por los movimientos sociales de lograr una posposición a efectos de poder desarrollar argumentos más sólidos y consistentes sobre su impacto negativo en las sociedades de la región.

Impulsados por una secretaría de campaña contra el ALCA, con sede en Brasil, diversas reuniones y encuentros se desarrollaron en los meses siguientes, iniciándose este proceso con la convocatoria de la II Asamblea contra el ALCA en Buenos Aires, que reunió a más de 2.000 delegados y convocó a una consulta popular regional para el mes de octubre de 2003, y enhebrándose con un II Encuentro anti-ALCA en La Paz, en junio, y eventos, reuniones, consultas y movilizaciones nacionales y subregionales en Ecuador, Nicaragua, Honduras, Paraguay, Colombia y Haití, en el transcurso de los dos últimos meses. En muchas de esas reuniones participaron movimientos, organizaciones y redes sociales de diversa composición, incluyendo campesinos, indígenas, mujeres, intelectuales, parlamentarios y organizaciones religiosas. En una reunión en Brasilia se constituyó en junio un Frente Parlamentario de Acompañamiento a las Negociaciones del ALCA en Defensa de la Soberanía, donde tuvieron una participación destacada la Coordinación de Obispos Brasileños (CNBB) y la CUT. De manera similar, el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) también expresó su cuestionamiento a diversos aspectos de este acuerdo comercial.

En su conjunto, a pesar de la aparente heterogeneidad de los movimientos y organizaciones que componen esta tendencia, los actores cuestionan la cesión de soberanía nacional que implica el ALCA, la amenaza a los intereses de los sectores campesinos e indígenas, en particular, por el avance de las multinacionales agrícolas, y la concomitante falta de regulaciones en torno del ingreso de capitales y de inversiones, junto a una amplia panoplia de otros temas. Más

allá del vigor adquirido por este movimiento en los últimos años y de su creciente visibilidad, persiste, sin embargo, el interrogante de hasta qué punto pueden influir sus integrantes en los gobiernos de sus respectivos países para modificar la agenda de negociaciones del ALCA. Pese a su proyección e impacto mediático (fuertemente ampliado por la repercusión global del Foro Social Mundial), muchas de estas organizaciones adolecen de falta de interlocución con sus gobiernos y se ubican en el espectro de movimientos alternativos, que cuestionan no solo la globalización y el capitalismo global, sino también, en algunos casos, la legitimidad de los respectivos sistemas políticos y gobiernos, como uno de los aspectos clave de los procesos de exclusión social que padece la región. Adicionalmente, en este contexto la competencia reactiva y movilizadora de este proceso no se equipara con su capacidad propositiva, por cuanto agrupa a un conjunto heterogéneo y disímil de actores sociales. Su movilización y convergencia en la reunión de la OMC convocada en Cancún en septiembre de este año pondrá en evidencia, finalmente, su efectiva capacidad de influencia, no solo sobre la agenda multilateral, sino también sobre la participación de los representantes de diversos gobiernos latinoamericanos y caribeños y las agendas nacionales respectivas. Su heterogeneidad, y su dificultad de articular la necesaria interlocución y, en definitiva, la necesaria red de alianzas con gobiernos y organismos intergubernamentales para impulsar una plataforma propositiva, se convierten, no obstante, en otro elemento que puede entorpecer o diferir el proceso de negociación del ALCA.



A manera de conclusión

Mas allá de las consideraciones económicas de las ventajas y de los costos eventuales de un ALCA para las sociedades latinoamericanas en general, analizados en algunos documentos de organismos regionales¹³, el componente políti-

13. V., p. ej., Aladi: «Impacto del ALCA en el comercio intrarregional y en el comercio de los países miembros de la Aladi con EEUU y Canadá», ALADI / SEC / Estudio 139, 24 de septiembre de 2001.

co que define la voluntad y capacidad de impulsar un acuerdo de estas características enfrenta desafíos y obstáculos tanto en el ámbito doméstico estadounidense, como en las instancias gubernamentales y no gubernamentales de los países latinoamericanos. La articulación de estos factores políticos en los próximos años puede configurar un impedimento tanto para la concreción de este acuerdo en los plazos establecidos, como para su materialización efectiva en los términos de su concepción original, a una década de su lanzamiento.

En este orden de ideas, la determinación de promover acuerdos de libre comercio o de avanzar en los procesos de integración, con las diferencias del caso, implican básicamente decisiones de Estado. En la medida en que éstas deberían reflejar los intereses del conjunto de la ciudadanía, el proceso hemisférico choca con la realidad de que muchas de ellas, tanto en el Norte como en el Sur, expresan más bien intereses de sectores específicos que afectan o sesgan la voluntad política de avanzar en estos procesos. En este marco, es necesario tener en cuenta que algunas decisiones que implementan los gobiernos, más que a objetivos estratégicos de Estado, pueden responder a reacciones coyunturales, o a providencias de gobierno que favorecen a algunos sectores –con mayor capacidad de incidencia sobre ellos que otros–, generalmente excluidos o marginados de la toma de decisión. Por otra parte, decisiones de gobierno en torno de la política exterior pueden entrar en contradicción con los intereses de Estado o de la ciudadanía, así como también con aspiraciones regionales. En este sentido, las visiones pragmáticas pueden opacar la percepción de otras de más largo plazo relativas a las conveniencias de una sociedad o de una región en particular.

Las negociaciones tendientes a la creación del ALCA y las decisiones consiguientes no escapan a esta lógica ni a esas contradicciones, y se ven afectadas por ellas en la configuración de la voluntad política necesaria para llevar a cabo este proceso. En esta perspectiva, los próximos dos años pondrán en evidencia tanto la capacidad de los gobiernos de articular esa voluntad política y una estrategia regionalmente coherente para avanzar en la integración y en la creación del ALCA, con la consideración prioritaria de las demandas de su ciudadanía, como la capacidad de los movimientos y organizaciones sociales para articular esas demandas en una estrategia consistente, y construir el consenso social necesario para impulsarla en función del logro de objetivos específicos, complejizando las negociaciones multilaterales en curso. En cualquier caso, el proceso mostrará, una vez más, que los principales obstáculos y desafíos regionales y hemisféricos confluyen en las dificultades de construcción de la voluntad política para su concreción.

El ALCA en presente

Una mirada desde países no desarrollados

El ALCA propuesto por Estados Unidos es una iniciativa donde lo que está en juego es el desarrollo de los países latinoamericanos y caribeños, además del incremento del comercio y de los flujos de las inversiones, sin mayor efecto para los países no desarrollados del continente, que son todos los que están al sur de la frontera norteamericana. El presente artículo analiza los pasos de naturaleza política que deberían asumir los países de la región para encarar una integración que garantice el desarrollo. Los dirigentes deben asumir su responsabilidad frente a las sociedades, permitiendo la participación ciudadana y perfilando una serie de reformas estructurales proactivas que impidan profundizar la actual subordinación.

Jaime Acosta Puertas

En la actual dinámica de la integración continental, los esfuerzos que hagan individualmente los países y los bloques subregionales para superar, en unos casos, condiciones agudas de atraso, o mejorar los niveles relativos de mayor desarrollo en otros, no pueden desligarse del escenario previsible del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Así, en este ensayo haremos unas reflexiones en torno del presente del proceso continental, sobre la impor-

Jaime Acosta Puertas: director del Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo - Creset, Bogotá; experto en temas de globalización e integración, y desarrollo endógeno; <jacreset@co-lomsat.net>.

Nota: Esta reflexión es parte del estudio sobre «Políticas estructurales para el Mercado Común Andino 2005. Nuevas lecciones de la Unión Europea en la perspectiva del ALCA», Bogotá, 2003, que se hizo entre el Fescol y el Creset.

Palabras clave: integración, desarrollo, América Latina, Estados Unidos, ALCA.

***El ALCA
 no es
 el peor de
 los mundos
 ni tampoco
 la salvación
 a todos
 los males***

tancia de ser medrados en las expectativas y de tener perspectivas propias que deriven en una mejor negociación, como también propondremos meditar sobre los principios que firmaron los mandatarios del continente en 1994 y hacer una lectura de su cumplimiento en las negociaciones.

¿El ALCA es bueno o malo?

El ALCA no es el peor de los mundos ni tampoco la salvación a todos los males. Las dos posiciones son extremas e igualmente equivocadas, pues derivan de posturas ideológicas pasionales y polarizadas antes que de actitudes analíticas, autónomas, creativas, visionarias, racionales y realistas. Son escasos los estudios rigurosos y multidimensionales (interrelación de factores políticos, sociales, culturales y económicos) en la mayoría de países y bloques comerciales, que midan los impactos del ALCA e indiquen qué hacer para contrarrestar riesgos y aprovechar oportunidades, con el fin de alcanzar un desarrollo global del continente en los próximos años.

Los ejercicios adelantados con base en la experiencia de México en términos del incremento de su comercio con Estados Unidos, no se pueden extrapolar al resto de países latinoamericanos. Las razones singulares de múltiple espectro que explican el dinamismo comercial de México desde antes del Tlcán, y mucho más desde su entrada en vigencia, no son reproducibles para el resto del continente, país por país. La economía norteamericana en primer lugar, la canadiense en segundo término, las economías latinoamericanas y caribeñas en tercera instancia, así como la economía mundial, tendrían que estar inmersas en un ciclo de expansión indefinida, para pensar que el comportamiento de los últimos años del comercio entre EEUU y México se puede replicar automáticamente a las 31 economías restantes como consecuencia de la liberalización del comercio y de las inversiones en el continente.

Desde un comienzo el alcance de la propuesta de EEUU fue claro: ofrecer a los países del continente, excepto Cuba, el mismo tipo de acuerdo comercial celebrado con México. Se trataba de un arreglo entre países con gran asimetría económica, política y social, en el cual los gobiernos más desarrollados no se comprometían a ningún tipo de ayuda técnica, financiera o trato especial a la nación pobre para mejorar y equiparar las condiciones generales de la subregión, ni para compensar los efectos de la polarización que pudiera producir la apertura comercial y financiera. De esta manera, el Tlcán primero y el ALCA después, romperían con el patrón de integración previo, según el cual la asociación entre

países con un grado apreciable de heterogeneidad, como Grecia, Portugal, España e Irlanda en Europa, solo se consideraba posible si se contaba con un programa para reducir la polarización¹.

A pesar de esta clara delimitación, la iniciativa del ALCA capturó el interés de 33 gobiernos del continente. Las expectativas de los Estados latinoamericanos y caribeños están centradas en dos promesas fundamentales: 1) apertura irrestricta de los mercados, lo que significa el compromiso de las economías más desarrolladas de la región (EEUU y Canadá) de eliminar definitivamente las barreras para-arancelarias y los subsidios con que protegen sus industrias; 2) la capacidad inversora. Con el aumento de los flujos comerciales y de las inversiones, los gobiernos latinoamericanos aspiran a dinamizar sus alicaídas economías, eliminar la pobreza y consolidar la democracia en la región, a través de lo que se ha dado en llamar el «efecto derrame»². Esto será difícil de lograrlo si se confía en que las dos liberalizaciones producirán efectos mágicos, irrigándose por todo el continente automáticamente, y olvidando que los ahorros se movilizan según lo que los países y territorios ofrezcan cuantitativa y cualitativamente; es decir, de acuerdo con el grado de desarrollo alcanzado.

Para EEUU y Canadá, el ALCA representa la posibilidad de extender sus mercados de exportación de servicios, inversiones y bienes con ofertas que tienen escasa competencia en el resto del continente. Con ello equipararían el trato de que gozan actualmente las economías regionales integradas a acuerdos comerciales como el Mercosur, CAN, Caricom, MCCA. Además, sus inversiones producirían mayores ganancias en contextos de consumo inexplorados y con costos de producción más bajos en términos de prácticas laborales, salarios y estándares ambientales. En cambio para las economías medianas –Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Perú y Venezuela– las expectativas se centran en la posibilidad de ampliar sus mercados para productos primarios y bienes de mediano valor agregado, al resto del continente, sobre todo a los países del Norte, que actualmente no pueden ingresar por la existencia de barreras arancelarias y para-arancelarias que protegen a productores locales. Brasil jugaría un rol intermedio entre los dos grandes del Norte y las economías medianas, por el tamaño de su mercado

***Los costos
y beneficios
que trae
la integración
se distribuyen
de manera
desigual en
cada sector
y país***

1. Diana Tussie y Mercedes Botto: «La agenda del ALCA: patrones nacionales y tendencias regionales de participación» en *Anuario social y político de América Latina y el Caribe* N° 5, Flacso / Nueva Sociedad, Caracas, 2002.

2. D. Tussie y M. Botto: ob. cit.

y por el grado de desarrollo alcanzado en una serie de aglomeraciones productivas y del conocimiento, superior a los demás países latinos. Para el resto del continente las potencialidades del ALCA no pasan por el acceso a mercados, sino por la posibilidad de vincularse a las cadenas productivas y a los clústeres de las economías más avanzadas, ofreciendo mano de obra barata en manufacturas –maquiladoras– y en servicios a las empresas y el turismo.

Adicionalmente, los costos y beneficios que trae la integración se distribuyen de manera desigual en cada sector y país. En el marco nacional, la selección natural procede a favor de las grandes empresas locales y transnacionales con potencial exportador, en perjuicio de las PyMEs, volcadas al mercado interno y con pocas posibilidades de articularse a los nuevos negocios, por factores culturales que no se modifican en el corto plazo, debido a que las políticas de los Estados no son lo suficientemente proactivas para acelerar y liderar esos cambios. Por ello, un proyecto estratégico de reestructuración y de reindustrialización de estas unidades productivas, resulta urgente en cada país, así como al interior de los acuerdos subregionales.

Para EEUU, el ALCA tiene un beneficio adicional: mejorar su propuesta de negociación en el ámbito multilateral. Esta práctica ha sido caracterizada como un «avance en espiral»: cada negociación bilateral o multilateral hace parte de una estrategia de mayor alcance, en la que el techo propuesto por Washington, generalmente alto en términos de estándares previos, se transforma, una vez consolidado, en el piso de la negociación siguiente. En consecuencia, el ALCA introduciría normas de apertura comercial que están por encima de las acordadas en el Tlcan y, cuando menos, al mismo nivel que el resto de los acuerdos existentes en el hemisferio. Con la aprobación del ALCA, EEUU lograría absorber los esquemas regionales previos, y además redoblar la apuesta en las negociaciones con los países asiáticos y en la OMC³.

La perspectiva del ALCA desde América Latina

Amplíemos un poco más el panorama del acuerdo continental para nuestras naciones.

1. Algunos países pueden esperar que si el ALCA establece preferencias especiales en la región, estarán vigentes por un periodo prolongado en el que podrán acceder con facilidades al mercado norteamericano. Se corregirían ciertas

3. D. Tussie y M. Botto: ob. cit.

incertidumbres como las que genera la Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas) (Atpdea, nueva sigla del ATPA) para cuatro países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), con su revisión anual, que se ha convertido en pretexto o en razón para no ser más agresivos en el acceso a ese mercado.

2. Para América Latina, la experiencia de México se convierte en un atractivo, que sin embargo no ha sido analizada con suficiente rigor. Cabe hacer algunas preguntas: ¿es posible alcanzar el desarrollo tecnoeconómico con un modelo de maquila?; ¿cómo es posible desarrollar la industria nacional con ese esquema?; ¿pueden hacerse las dos cosas al mismo tiempo?; ¿cómo un país con una baja actividad en ciencia y tecnología –menos de 0,50 de su PIB– puede cruzar el umbral del desarrollo?; ¿representa la experiencia de México un nuevo paradigma desarrollista en el marco de las redes de la globalización y de las producciones flexibles transfronterizas? No hay ninguna evidencia ni empírica ni científica que responda a estas preguntas. La experiencia de México es un laboratorio que debería ser tema de investigación juiciosa de cara al ALCA.

3. El acuerdo continental es un reto para el aumento de la competitividad de las economías nacionales, por la mayor competencia que se establecerá⁴. Es tal vez



4. Adaptado de Marcos Antônio Macedo Cintra: intervención en el seminario «Brasil y el ALCA», 23-24 de octubre de 2001, Cámara de Diputados de Brasil y el IPRI, Brasilia.

el mensaje más claro y positivo para nuestros países, por los desafíos que implica asumir la competencia en un escenario ampliado y de competitividades diferenciadas, pues les obligará a adelantar políticas estructurales con una intensidad y creatividad nunca antes operada. Ello en tanto realicen negociaciones adecuadas que permitan mejoras estructurales dirigidas a fortalecer las localizaciones para retener y atraer ahorro e inversiones, y para desarrollar los sistemas productivos y de innovación nacional y territoriales. Sin embargo, si el esquema de negociación es del tipo como hasta ahora ha sido, el ALCA puede ser una extensión de los errores cometidos en la mayoría de países con la apertura indiscriminada de los años 90. Pero más allá de esto, cabe preguntarse si se está haciendo lo correcto para mejorar rápidamente los niveles de productividad y competitividad, pues ya han pasado nueve años desde que se firmó el inicio del proceso, y más de 13 desde que nuestros países comenzaron a exponer sus economías al libre comercio.

4. En un escenario de liberalización comercial y financiera, los capitales transnacionales no vendrán a resolver los problemas de inversión que los Estados no han resuelto. Llegarán donde la rentabilidad de largo plazo esté garantizada; a unos países y no a todos, a unos territorios dentro de éstos y no a todos. La función del capital es generar ganancias y no actuar como madre de la caridad, menos con un modelo que apunta a otorgarle al mercado todos los beneficios habidos y por haber porque se cree que es el ejército de salvación de los pobres, de los desempleados y de todos los excluidos. Las inversiones llegarán a los servicios para los segmentos de mercado donde hay capacidad de demanda, a escasos proyectos de infraestructura, y a ciertas plantas industriales de las transnacionales que están cada vez más integradas en crecientes conglomerados, reduciendo la cantidad de oportunidades de redistribuirse por el mundo.

5. Aumento del flujo de inversiones por el eventual acceso más libre de las producciones nacionales a los mercados del continente⁵. Estados Unidos es el primer inversor en la región (aunque en tanto bloque sea la Unión Europea el primero, de ahí la importancia de generar condiciones para el aumento de sus capitales en el área). Además, si los desórdenes políticos y sociales no proliferan en el patio trasero, la región podría constituirse en una plataforma productiva de Norteamérica para competir con los otros dos megabloques: la UE y los países asiáticos liderados por China y Japón. Hay países con niveles de desarrollo, ingresos, capacidades y dotaciones diferenciadas, que bien pueden ser funcionales a ciertas inversiones, como ha sucedido con México y con algunas

5. M.A.M. Cintra.: ob. cit.

industrias de maquila instaladas en Centroamérica y el Caribe. Pero hay que salir a buscar y elaborar este horizonte, y no esperar que llegue porque en tal caso no sucederá nunca.

6. Pero así como a Norteamérica no parece preocuparle demasiado el marco general de desorden político global de sus futuros socios, los países latinoamericanos parecen poco preocupados por su propio desorden estructural para negociar como «iguales» ante una nación que, hoy por hoy, muestra un derrotero político contundente. Es más, podría suponerse que lo que no se ha logrado en la coordinación de políticas económicas en un marco común (casos de la CAN y del Mercosur), se logrará por la vía del ALCA. Es decir, que el libre comercio y las inversiones lo resolverían todo, olvidando que la competencia no es entre aranceles, números, reglas o determinadas disciplinas sino entre sociedades, estructuras, culturas, historias, cosmovisiones y posiciones ante el mundo y el desarrollo. Las dos grandes culturas norteamericanas ya son sociedades cohesionadas. Mientras tanto América Latina, y por supuesto los países andinos, han perdido o debilitado su proyecto común. Se extinguieron los visionarios de los siglos XIX y XX, mientras que en Norteamérica nunca desaparecieron. Sólo quedan rémoras de sueños pasados, pero no hay nuevas ideas en estos tiempos para una visión común, ahora con América del Norte. Si así fuera, el tema de las economías desiguales sería el corazón de las negociaciones, puesto que lo primero antes de negociar sería tener en claro qué somos, necesitamos, debemos hacer y, después sí, qué negociamos.

La mayoría de las democracias latinoamericanas, no son aún auténticas democracias liberales

Declaración de principios del ALCA

Los siguientes son los principios que dieron pie al proceso del ALCA, que es conveniente recordar para proponer unas reflexiones orientadas a los desafíos que entrañan su aplicabilidad: 1) preservar y fortalecer las democracias de América Latina, mejorando la satisfacción de las necesidades de la población, en particular mujeres y grupos más vulnerables; 2) combatir la corrupción, el crimen organizado, el terrorismo y la producción, tráfico y consumo de armas y drogas; 3) promover la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio, para lo cual se creará el ALCA desde el 1º de enero de 2005, a partir de acuerdos regionales y subregionales; 4) alentar la inversión, colaborando en el establecimiento de mercados más abiertos, transparentes e integrados; 5) crear una infraestructura hemisférica de telecomunicaciones, energía,

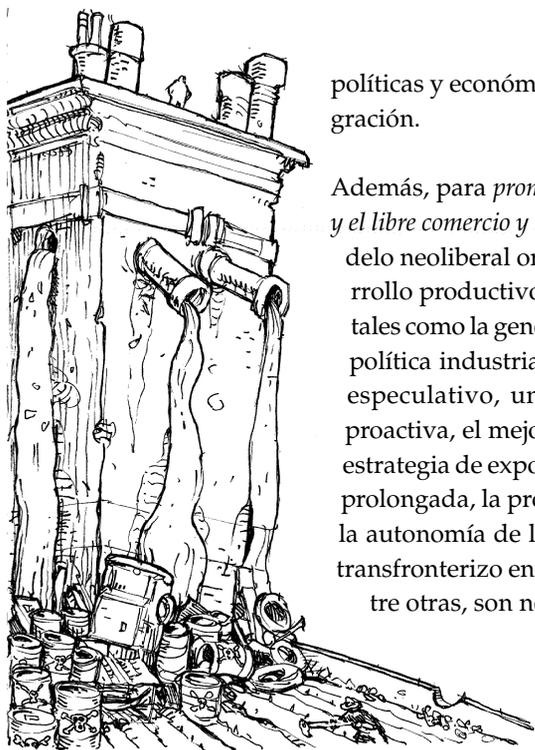
transporte para el movimiento eficiente de bienes, servicios, capital, información y tecnología; 6) erradicar la pobreza y la discriminación en el continente; 7) elevar las oportunidades de empleo, invirtiendo en la gente y fortaleciendo en especial el papel de la mujer; 8) garantizar el desarrollo sostenible y conservar el medio ambiente.

¿Qué tanto resuelve o logra un acuerdo de libre comercio e inversiones con el cumplimiento de los anteriores principios? Obviamente, en estos procesos hay aspectos que son más de índole política (los dos primeros y los tres últimos), sin los cuales es más difícil la aceptación de una iniciativa como el ALCA de parte de los países de menor desarrollo. La solución o el fortalecimiento de esas cinco proposiciones son de largo plazo y requiere de decisiones, acuerdos y esfuerzos en cada uno de los países y dentro de los bloques subregionales. Haremos algunas reflexiones en torno de los principios más directamente relacionados con el punto en que se encuentran las negociaciones.

El *fortalecimiento de la democracia* genera una serie de condiciones institucionales que otorgan confianza y estabilidad a los siempre afanados agentes del mercado, que conciben la estabilidad institucional con un marcado sesgo a favor de sus intereses –y no con un enfoque más global–, lo que dificulta el establecimiento de consensos ciudadanos. En este sentido, la mayoría de las democracias latinoamericanas, con matices y grados diferentes, no son aún auténticas democracias liberales. Si bien los países tienen regímenes con legitimidad electoral, están sometidos a fuertes intereses creados, carecen de una sólida ética pública y padecen una alta concentración del poder. De igual manera, estas democracias requieren todavía la consolidación de un auténtico republicanismo político, necesitan de un mayor compromiso ciudadano con la ley y precisan la participación activa de la ciudadanía en el escrutinio de los funcionarios públicos⁶.

Sin condiciones internas de fortalecimiento del Estado, y de bienestar material y cohesión social para construir un *orden político democrático* en los países al sur de Chiapas, será difícil profundizar la concertación y con ello alentar una mayor integración y unión. El fortalecimiento de la democracia o el establecimiento de un orden político es una de las condiciones fundamentales para generar ambientes nacionales que hagan sostenible y dinámico el libre comercio y el libre flujo de las inversiones. Simplemente, consideremos los sucesos políticos recientes en países de la CAN y del Mercosur, para constatar cómo inflexiones

6. Juan Gabriel Tokatlian: «La desconcertación sudamericana» en *Nueva Sociedad* N° 176, 11-12/2001, Caracas.



políticas y económicas han afectado los dos procesos de integración.

Además, para *promover la prosperidad a través de la integración y el libre comercio y las inversiones* es necesario rectificar el modelo neoliberal ortodoxo y darle paso a un modelo de desarrollo productivo con acento social. Cuestiones pendientes tales como la generación sostenida de empleo calificado, una política industrial de largo plazo, la regulación del capital especulativo, una actualización científica y tecnológica proactiva, el mejoramiento sustantivo de la educación, una estrategia de exportaciones consistente, una inversión social prolongada, la profundización de la descentralización hacia la autonomía de los territorios, un ordenamiento territorial transfronterizo en los bloques subregionales respectivos, entre otras, son necesarias e inaplazables⁷.

Sin embargo a EEUU sólo le interesa, al menos por ahora, hablar de comercio e inversiones. ¿Hasta cuándo?

Hasta que no consideren en riesgo su actual modelo hegemónico de inserción geopolítica y geoestratégica por los avances de otros megabloques. Pero la integración, asumida en términos de desarrollo y de cohesión, sí es válida para los países latinoamericanos. Su legitimación depende de lo que hagan interna y conjuntamente los bloques centroamericano, andino y del sur, y los lleven a la mesa de tratamientos preferenciales del ALCA.

También es posible que el ALCA para EEUU sea un tratado cuyo objetivo principal es comprar tranquilidad social en un área que, de otra manera, podría transformarse en un dolor de cabeza. Un desajuste social y político profundo en América Latina tendría un grave impacto en América del Norte⁸. El temor de muchos políticos estadounidenses –y europeos– es que la región se sume a la lista de áreas «problemáticas», porque los obligaría a distraer recursos hacia una zona que hasta ahora les viene resultando relativamente barata. Sería una inversión extra que EEUU no desea hacer. Por eso un tratado de libre comercio

7. J.G. Tokatlian: ob. cit.

8. Fernando López-Alves: *Sociedades sin destino: ¿América Latina tiene lo que se merece?*, Taurus, Buenos Aires, 2002.

que evite este escenario es más conveniente⁹ y coherente con el moribundo Consenso de Washington (iniciativa de las multinacionales norteamericanas de corta vigencia pero de negativos resultados). Por eso es que no hay precondiciones para el ALCA. No hay derroteros para crear un orden continental, previo o paralelo. Se cree que ese papel lo cumplen otras instancias: los organismos multilaterales, los propios países y el mercado.

Principios previos a la etapa de negociación: ¿se están cumpliendo?

Considerando que el ALCA está en la etapa de negociaciones, con una serie de principios previamente acordados, es conveniente recordarlos y reflexionar sobre sus implicaciones.

El consenso como principio fundamental para la toma de decisiones. Es una actitud democrática y de mínima condición de equilibrio en un escenario tan desigual. Sin embargo, al interior de los países los canales de participación deberían ser más amplios y los ciudadanos exigirle a la clase política posiciones claras sobre el ALCA, pues son los negociadores los que tendrían que ajustarse a las decisiones de los partidos políticos y no al revés. Esto explica la ausencia de sociedad en el ALCA. Al final de cuentas, una de las funciones de los partidos es hacer pedagogía de las reformas. Si esto no se ha logrado en procesos que ya llevan un largo recorrido, como la CAN, ¿será posible en el ALCA? No. Porque el tema no es prioritario en la gestión de los políticos ni de los partidos. El ALCA está en manos de los negociadores gubernamentales (con todos los riesgos que esto entraña), pues el papel de los políticos es marginal y por tanto lo es también el papel de los ciudadanos.

El criterio de compromiso único y equilibrado de derechos y obligaciones, lo que significa que nada quedará definitivamente acordado hasta que todos los acuerdos se hayan completado, como parte de un paquete único e indivisible. En la teoría esto es positivo en cuanto a que no se dejarán cabos sueltos, que posteriormente enreden el proceso por la existencia de interminables excepciones al pie de página.

La posibilidad de que los países del hemisferio puedan negociar y adherir al ALCA individualmente o cómo miembros de los bloques de integración existentes. Es muy importante que no se desconozcan las iniciativas ya constituidas en años previos al proceso del ALCA. Sin embargo, las dificultades para perfeccionar las instancias subregionales precedentes, fortalecen las intenciones de algunos acto-

9. F. López-Alves: ob. cit., comentario hecho por dos congresistas republicanos.

res que buscan desconocer las iniciativas vigentes y una negociación directa con los países del Norte. Es como decir, «lo que yo no puedo hacer en mi proyecto, vengo a que me lo resuelva usted en su iniciativa». Esto se ha plasmado en las ofertas de los países al sur de Norteamérica, cuando cada uno ha llevado su propuesta, como en el caso de la CAN, pues no lograron ponerse de acuerdo en una oferta común, que en la realidad ha convertido al ALCA en un esquema de múltiples bilateralismos. Si no llega a prosperar la negociación global (riesgo político que EEUU no puede permitirse), quedarían unos esquemas que terminarían con una propuesta estandarizada del hegemon, con base en el acuerdo firmado con Chile, que no parece ser el mejor de los logros, para unas negociaciones bilaterales rápidas.

La consistencia de los acuerdos hemisféricos con las normativas de la OMC, no debiendo el ALCA implicar barreras comerciales adicionales para los países no miembros. Esta es una postura ya conocida de EEUU, y le guste o no a los países latinoamericanos, a esa «disciplina» adhieren aceleradamente y a fe ciega. Sin embargo, la velocidad norteamericana puede no ser la velocidad conveniente para los demás países del continente. ¿Quién ha dicho que lo que es bueno para unos es necesariamente bueno para otros, sobre todo cuando median realidades tan distintas en términos de los niveles y características de desarrollo sin que estén consideradas acciones estructurales para reducir esos desequilibrios? Si fuera así de fácil, la UE no hubiera avanzado a un proceso tan complejo, si el libre comercio y el libre ir y venir de las inversiones, lo resuelven todo.

Cuando los países se vinculan a un proceso de integración, así sea comercial, ese acuerdo adquiere un equivalente a la *política interna* de un país para integrar todos sus territorios y generar condiciones para que fluyan las inversiones y el comercio interno. Cuando los países no lo logran, simplemente el proyecto global de construcción de país, se debilita. Y cuando los países asociados a un acuerdo de integración tampoco logran esa cohesión, el proceso conjunto tampoco prospera. Por eso es que la UE también tiene una deliberada política para el desarrollo del mercado interno, como componente estratégico y complementario de su política hacia afuera. Es decir, la UE funge como una gran nación de naciones. Y el ALCA, a pesar de ser distinto al derrotero de la Unión, no debe ser ajeno a propiciar una coherente integración continental.

Las negociaciones tendientes a la eliminación de las barreras al comercio no deben excluir a priori a ningún sector productivo. Estados Unidos ha tomado decisiones de política interna en ciertos sectores que no corresponden al respeto de este principio. Sin embargo, hay que esperar a ver si esas posiciones se sostienen cuan-

do se terminen de negociar las ofertas de liberalización de bienes y servicios, aunque ya es claro que el tema de los subsidios a la agricultura se resolverá en la OMC y no en el ALCA. Entonces, cuál es la canasta de bienes que les queda a nuestros países. Únicamente, los de su actual, rezagado y poco diversificado patrón de especialización industrial (exceptuando a Brasil), que se explica por el reducido comercio intraindustrial, así haya mejorado desde la última década del siglo pasado, tanto en la CAN pero sobre todo en el Mercosur, a tasas muy inferiores a las del mismo tipo de comercio entre países más avanzados, o entre países que no muestran los niveles de asimetría que registra el continente americano, como lo señalan las tasas de comercio intrarregional del Tlcan, la UE y Asia.

Un mejor y mayor comercio intraindustrial entre países de un acuerdo de integración, lo determina el nivel de desarrollo de los sistemas técnico-industriales de los países y los ingresos de sus habitantes, para aprovechar economías de aglomeración. Las asimetrías entre Alemania y Portugal nunca fueron tan grandes como las existentes entre EEUU y Canadá respecto a Haití, Honduras y otras naciones de Latinoamérica y el Caribe.

La coexistencia del ALCA con los acuerdos bilaterales y subregionales existentes, en la medida en que los derechos de obligaciones resultantes de tales acuerdos excedan sus correspondientes en la iniciativa continental. Si ya aludimos a la estrategia de EEUU de ir con el ALCA un paso adelante de las negociaciones en la OMC, significa que se está pidiendo a los acuerdos subregionales ir más allá de lo acordado en el ALCA. Esto podría tener efectos nocivos en países que no están en condiciones de aceptar liberalizaciones absolutas, y forzar a los acuerdos existentes a ir más allá de lo que humana y racionalmente les es posible. Es una manera de conducirlos al fin, pues su agenda queda sin márgenes de maniobra con otros bloques, además de implicar renunciaciones importantes a toda política propia de desarrollo, porque la verdad sea dicha, las sociedades deben avanzar autónomamente en su desarrollo y con grados de libertad en sus decisiones de liberalización. Lo contrario sería obligarlas a cometer errores y a adoptar políticas que no necesariamente las beneficiará, como de manera muy clara lo exponen importantes premios Nobel, otros pensadores y actores relevantes en la globalización, que miran con bastante prevención las «sugerencias» de ciertos agentes de poder global a los países en desarrollo.

El criterio de que los derechos y obligaciones que surjan del ALCA deberán ser comunes a todos los países. No obstante, deberá otorgarse atención a las condiciones particulares derivadas de las diferencias de tamaño y desarrollo entre las economías del continente.

Éste debe ser el punto central de discusión en las negociaciones y no tanto el acceso a los mercados. Es aquí donde se pueden y deben equilibrar las negociaciones para otros temas. Es la principal carta de las economías pequeñas y no desarrolladas, que son todas las que están al sur de México, aceptando que existen grandes desniveles entre ellas, y por tanto la agenda no sería igual. Debe darse al ALCA un tono más coherente, para que no reproduzca las iniquidades existentes en el «orden» o desorden global.

Hemos hecho este recorrido como contribución a la reflexión acerca de una iniciativa que, por razones de distinto tipo, tiende a suscitar temores más que esperanzas. Despejar éstos debe ser parte de la estrategia política de despertar aquéllas. Y estos temores se pueden disipar si se asumen con menos afán las negociaciones. Por eso, ante 2005, un eventual ALCA «suave» o «light», no debe asumirse como el «triumfo» de unos o la «derrota» de otros. Simplemente sería el reflejo de que las grandes asimetrías existentes se habrán asumido con madurez y tacto, para corregirlas con gradualidad y ponderación, comportamiento útil, si al mismo tiempo, país por país, cada bloque subregional, y la deseable concepción de mecanismos de compensación al conjunto del continente para reducir ciertos desequilibrios estructurales, se adoptan a fin de mejorar rezagos estructurales, así como la productividad y la competitividad de las economías no desarrolladas. Si no es así, de poco o de nada sirve la gradualidad.

Los países de América Latina necesitan disponer de un marco de expectativas racionales, pero al mismo tiempo equitativo y creativo, para corregir el rumbo de un presente que tiene más de angustioso que de perspectivas tranquilas. Ya sea inmersos en un proceso continental, ya invitados a compartir una mesa común donde se definirá un futuro colectivo, ello dependerá de un consenso equilibrado entre naciones. El ALCA en sus singularidades debe ser lo que la UE ha sido como proyecto comunitario para sus miembros: generar mayor bienestar, equidad, reducción de desequilibrios intra e interterritoriales, desarrollo y más democracia.

No es legítima la postura de que el ALCA es un proyecto de liberalizaciones económicas, y que por tanto otros temas no son correspondientes; al contrario, deben ser bienvenidos para que tornen positivamente viables los efectos de una apertura continental generalizada, como antesala de una integración continental más avanzada.

El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración

El caso del Mercosur

En pocos años el entorno internacional se ha modificado de manera radical. Han surgido nuevas condiciones políticas, produciéndose también un cambio significativo en el comportamiento y en la naturaleza misma de los actores, tanto estatales como no gubernamentales. En ese nuevo escenario, los procesos de integración regional en curso se enfrentan a una serie de desafíos, pero también de posibilidades. El artículo hace un análisis de los pasos histórico-políticos del Mercosur, de sus tensiones estratégicas y de las oportunidades y perspectivas abiertas con la nueva configuración política en el Cono Sur.

**Mercedes Botto / Valentina Delich /
Diana Tussie**

Las reglas e instituciones internacionales crujen, se dilatan y contraen para acomodarse al nuevo escenario de poder tras la guerra de Irak. La acción bélica ha traído aparejada al menos dos consecuencias de naturaleza distinta en las relaciones comerciales. En primer lugar, la ya lenta recuperación econó-

Mercedes Botto, Valentina Delich y Diana Tussie: investigadoras del Programa de Instituciones Económicas Internacionales (dirigido por D. Tussie), de Flacso-Argentina, Buenos Aires.

Nota: Este artículo se inspira en el trabajo desarrollado para la Cancillería argentina en el marco de un proyecto financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Palabras clave: relaciones internacionales, integración, ALCA, Mercosur.

mica de 2002 se frenó en el primer trimestre de 2003. Las primeras estimaciones generales del efecto de la guerra en la economía mundial evidencian una caída del ritmo de crecimiento del comercio internacional y de los flujos de inversión. En este contexto florecen las medidas proteccionistas, en particular en Estados Unidos, que siendo motor de la economía mundial afecta directa e indirectamente la situación de otros mercados. En segundo lugar, y en relación con el clima político internacional, EEUU ha obligado a los países a extremar alineaciones. El mundo pos-Irak aparece polarizado y, en consecuencia, las negociaciones se han vuelto ásperas. Las esperanzas y promesas generadas por la «ronda del desarrollo» en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuya agenda se forjó al calor de los atentados del 11 de septiembre de 2001, se han desvanecido.

El giro manifiesto de la política exterior estadounidense hacia el unilateralismo sorprendió a la mayoría de los países de América Latina en un proceso de recambio de gobernantes, mutación de los discursos políticos, y un clima de creciente rechazo a las políticas de apertura y desregulación de la economía, diseñadas bajo la influencia del llamado «consenso de Washington» en la década de los 90. América Latina no tuvo una postura única frente a la guerra. Mientras algunos países –como Colombia– apoyaron enfáticamente la política estadounidense, otros –como Argentina y Uruguay– se opusieron a la invasión, pero dejaron abierta la puerta para ser parte de la reconstrucción de Irak. Las posiciones de países como México y Chile fueron más visibles, por ser miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, haciendo saber que votarían en contra de la postura estadounidense. Brasil, por su lado, manifestó su oposición a la guerra, pero no firmó la declaración de otros países latinoamericanos porque no quiso condenar el régimen de Saddam Husein en el mismo documento.

En lo inmediato, la no alineación en esta guerra probablemente enturbie las relaciones comerciales con EEUU, con réplicas de recientes episodios como la demora en someter al Congreso estadounidense el acuerdo de libre comercio con Chile o la dilación en la resolución del tema de la inmigración con México.

Sin embargo, no solo los gobiernos tuvieron que extremar sus alineaciones con las prioridades de seguridad de la gestión de George W. Bush: también las organizaciones de la sociedad civil han debido hacerlo. De «niñas mimadas» en los años 90, las ONGs han pasado a ser el blanco de una guerra preventiva (Botto/Tussie). De ellas se espera que sean la nueva rama política del gobierno estadounidense. Por un lado, se intenta cooptarlas seduciendo a los grupos humanitarios y religiosos más prestigiosos con contratos lucrativos en la re-

***El unilateralismo
estadounidense
tensó las bases de
la concertación
internacional
y las alianzas
que la sostenían***

construcción de Irak, y por otro se criminaliza y margina a las más independientes acusándolas de ser una amenaza para la democracia (Klein).

Para América Latina, este escenario de *sobre-securitización* tiene variados efectos negativos: complica las negociaciones comerciales en curso, recorta la predisposición a la apertura de mercados, y restringe las posibilidades de atraer flujos de inversiones externas directas. Al mismo tiempo, este novel escenario global y hemisférico puede ser interpretado como una nueva oportunidad para consolidar y fortalecer los procesos de integración regional. En este trabajo nos proponemos analizar estas oportunidades y desafíos haciendo hincapié en el caso del Mercosur. Con este objetivo, el artículo está organizado en cuatro partes. En la primera se reseñan las características del nuevo contexto global. La segunda se ocupa de la situación hemisférica, mientras en la tercera se evalúa la interacción de variables internacionales y regionales en relación con la consolidación del Mercosur. La cuarta parte está dedicada a la identificación de oportunidades y desafíos para las iniciativas de integración regional.

El nuevo contexto global: impacto para América Latina

La negociación iniciada en la última Conferencia Ministerial de la OMC realizada en Doha, en noviembre de 2001, pareció abrir un escenario favorable para los países en desarrollo (PED) en general y para América Latina en particular. La Declaración de Doha, que inaugura la nueva ronda negociadora denominada «ronda del desarrollo», tuvo una doble cualidad: por una parte liberó a la OMC del karma del «fracaso» de Seattle, destrabando el impase negociador entre la Unión Europea y EEUU, y por otra mejoró las relaciones entre países en desarrollo y desarrollados (PD) porque incluyó la problemática del trato especial y diferenciado de manera prominente en la agenda negociadora. Sin embargo, al poco tiempo quedó en evidencia que ese éxito diplomático era poco sostenible. Ni EEUU ni la UE han flexibilizado sus principales aspiraciones ni tampoco se ha encontrado la forma de hacer operativo el trato especial y diferenciado para los PED. Apenas concluida la reunión de Doha, la administración Bush sorprendió a su principal socio, y a la opinión pública en general, con medidas comerciales de inusitado unilateralismo: aumentó la protección al acero y a través de la Ley Agrícola (Farm Bill) 2002 incrementó los subsidios a la producción del campo con más ayuda para los productores que en la legislación anterior. En este panorama poco alentador, la demostración de fuerza estadounidense en Irak, rea-

lizada sin el apoyo de la ONU, complicó un poco más las condiciones de negociación. El unilateralismo estadounidense tensó las bases de la concertación internacional y las alianzas que la sostenían, jaqueando el sistema de seguridad colectiva diseñado al finalizar la Segunda Guerra Mundial y provocando de esta manera una seria crisis de legitimidad. Las viejas alianzas se resquebrajan, dando lugar a una dinámica de «alianzas en *zapping*», donde las permanentes son reemplazadas por coaliciones ocasionales.

La nueva estrategia comercial de EEUU, llamada «liberalización competitiva», promueve la apertura de mercados en el ámbito global, regional y bilateral

En lo estrictamente comercial, los cimbronazos de la guerra y la recesión internacional crearon incentivos para que los PD incumplan los objetivos acordados en Doha. La sucesiva postergación de plazos pone de manifiesto la rigidez de las posiciones extremas en temas tales como agricultura, propiedad intelectual y trato especial y diferenciado de los principales actores. En particular, las negociaciones agrícolas aparecen como la cuestión más difícil de resolver para todos los actores: EEUU y la UE ya tienen fijadas sus políticas nacionales para los próximos años y buscan que los compromisos internacionales se adecúen a ellas. Mientras la Ley Agrícola 2002 se compatibilizaría mejor con una rebaja arancelaria importante, la Política Agrícola Común (PAC) no podría hacerlo con tanta facilidad. Y mientras la PAC toleraría mejor una reducción en los apoyos internos (del orden de 36%, según lo propuesto por la UE), no sería el caso de la Ley Agrícola. En este sentido, la propuesta estadounidense de eliminar subsidios a la exportación (que el país prácticamente no utiliza) y fijar un arancel máximo de 25%, pero al mismo tiempo reducir los apoyos internos a 5% del PBI agrícola, obliga a un gran esfuerzo por parte de la UE mientras que exige muy poco de EEUU.

Para América Latina, este escenario de unilateralismo y pérdida de centralidad de la OMC en las negociaciones de acceso a mercado tiene un impacto negativo. Si bien no ha traído hasta la fecha mayores beneficios tangibles, su mera presencia ha servido de contrapunto y de piso en las negociaciones bilaterales o regionales de carácter asimétrico. La finalización de una ronda y la supervivencia de la OMC no parecen estar en tela de juicio. Pero la acumulación de incumplimientos constituye un problema que tiende a erosionar y deslegitimar las bases institucionales del foro multilateral. En la práctica, este proceso podría culminar con un cambio en el campo de acción de la OMC. En el nuevo escenario, ésta pasaría a ser menos relevante en las negociaciones de acceso a mercado,

aunque al mismo tiempo retendría un rol activo (y no menor) como administradora e intérprete de las crecientes disputas y controversias comerciales.

El escenario hemisférico

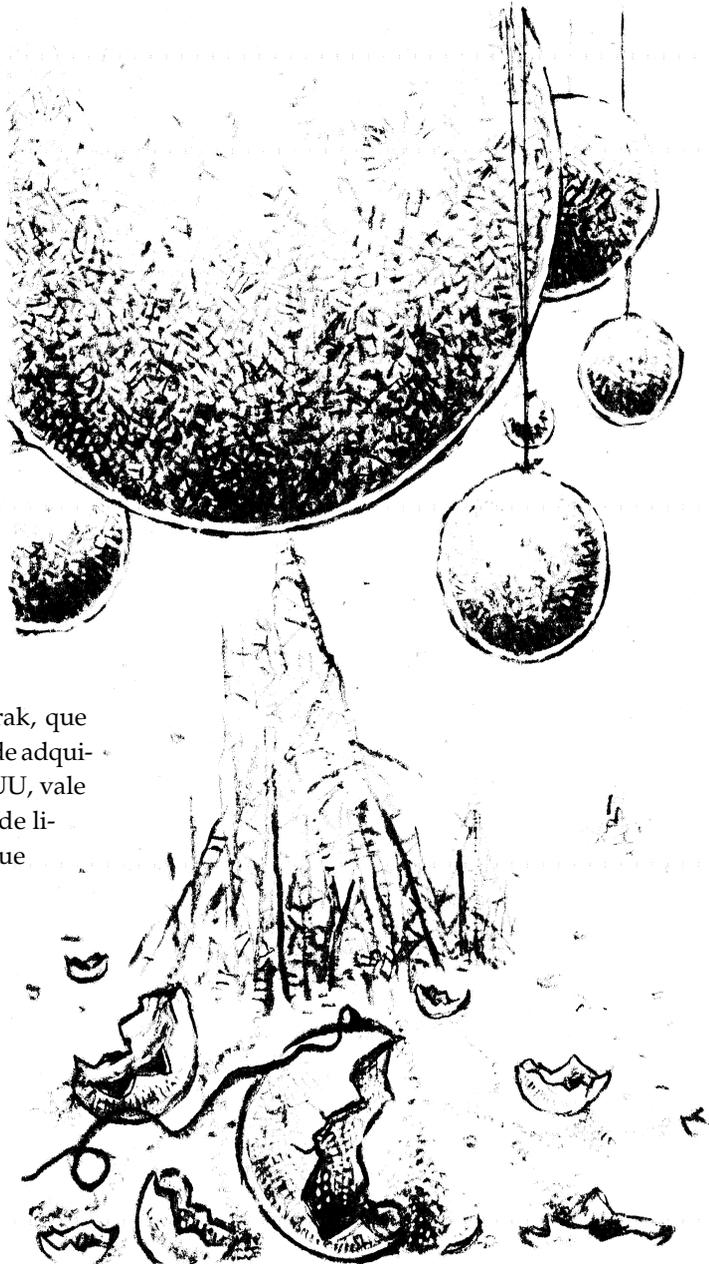
La llegada de Bush al poder a comienzos de 2001 parecía anunciar una presencia fuerte del libre comercio en la agenda internacional del Ejecutivo estadounidense, luego de las dificultades que había tenido su predecesor, Bill Clinton, para reconstruir el consenso doméstico al respecto. Vale notar aquí que hasta los representantes del Partido Demócrata en el Congreso se negaron a otorgar a Clinton la autoridad para negociar por vía rápida, conocida como *fast track*. En la política de la actual administración estadounidense conviven el notable activismo y presión del representante de Comercio (en el plano bilateral) por acceso a mercados y la protección de inversiones en el hemisferio, con la tolerancia de plazos más extensos –casi un relegamiento– de los temas bajo negociación en la OMC. No significa esto que EEUU abandone de cuajo el foro multilateral, sino más bien que hay un alejamiento del tradicional compromiso con el principio de no discriminación (Wolf).

La nueva estrategia comercial de EEUU, llamada «liberalización competitiva», promueve la apertura de mercados en el ámbito global, regional y bilateral. La posición es novedosa porque desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, Washington había promovido la apertura de manera multilateral. La lógica de esta nueva política es que cada nuevo acuerdo comercial debe superar los beneficios alcanzados por los anteriores. Esta argumentación es la que le permitió al presidente Bush obtener el apoyo necesario para la aprobación de la Trade Promotion Authority (autoridad para la promoción del comercio, antes denominada *fast track*) en julio de 2002, y así fortalecer su posición en los distintos tableros de negociación.

A diferencia de lo que ocurre en la OMC, en el escenario hemisférico el unilateralismo de EEUU dio lugar al activismo permanente y a una carrera entre los países latinoamericanos para obtener un acuerdo preferencial bilateral con Washington. Mientras las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) siguen su curso más pausadamente de lo programado, dejando pendiente definiciones de peso, en materia de arreglos bilaterales se abrieron negociaciones en paralelo por parte de EEUU con todos los miembros potenciales del ALCA. En realidad, la multiplicación de éstas acelera los tiempos del ALCA, dado que Washington obtiene una cosecha temprana de ellas, además de forzar a los gobiernos más reticentes a apoyar el proceso bajo la amenaza de

quedar excluidos de los beneficios. Asimismo, y en un contexto en el que es notoria la influencia de los sectores más conservadores en la política exterior de EEUU, el bilateralismo resulta más afín con la pérdida de autonomía relativa de la política comercial respecto de las cuestiones de alta política. En este sentido, las negociaciones comerciales son utilizadas como «zanahoria» para una alineación con las posturas estadounidenses en temas no comerciales.

Este nuevo escenario hemisférico no resulta beneficioso para América Latina. El creciente peso de los «halcones» dentro de la administración estadounidense tiende a erosionar la autonomía relativa que desde el fin de la Guerra Fría disfrutaron las cuestiones comerciales respecto de los temas de «alta política». Las agendas de seguridad y comercio vuelven a enlazarse directamente y, más allá de la guerra de Irak, que desnudó el alcance que puede adquirir el unilateralismo de EEUU, vale remarcar aquí la estrategia de liberalización competitiva que caracteriza la actual gestión y en la que el único desenlace posible es un ALCA con concesiones escasas (o excesivamente puntuales para algunos participantes) en materia de apertura de mercados.



¿Un Mercosur renovado?

En los 18 años transcurridos desde la firma del Acta de Integración Argentino-Brasileña (PICE, 1985) no existió entre estos países una visión única, y muchas veces tampoco compartida, sobre el potencial político, económico y estratégico de la integración regional. Aunque ello dio lugar a que el proceso tuviera una dosis de inestabilidad, el Mercosur sobrevivió. Frente a la crisis que se inició en 1999, desde finales de 2002 ha surgido un renovado interés y voluntad política de parte de los nuevos líderes de Argentina y Brasil en consolidar el Mercosur como instrumento privilegiado de integración regional. ¿Qué tipo de integración visualizan estos líderes políticos?; ¿cómo se insertan en la nueva agenda los obstáculos del pasado?; ¿contribuye el nuevo contexto global y hemisférico a la convergencia de intereses entre Argentina y Brasil? Antes de responder estas preguntas debemos dar un paso atrás para revisar las visiones que inspiraron el proceso de integración y los dilemas enfrentados. En términos de percepciones y metas, es posible identificar dos periodos: la integración concebida como instrumento político (1985-1991), y luego un Mercosur eminentemente económico (1991-2001).

El Mercosur en tanto instrumento político de la integración reconoce como antecedente una serie de reuniones, declaraciones y acuerdos de los por entonces presidentes de Argentina y Brasil, Raúl Alfonsín y José Sarney, durante el periodo 1985-1988. Esta etapa pre-Mercosur estuvo marcada por la convergencia de intereses en torno de la necesidad de reformular la relación cívico-militar, consolidar el sistema democrático y eliminar las hipótesis de conflicto militar y rivalidad argentino-brasileña, con miras a vínculos de cooperación. Los instrumentos formales acordados también reflejaron esas preocupaciones y sirvieron para apuntalar la relación bilateral en esa dirección (acuerdos de cooperación nuclear, el Acta de Amistad argentino-brasileña, la democratización, el establecimiento de una zona de paz y desarrollo, etc.). En síntesis, se pensaba a la subregión como un espacio de construcción de políticas de confianza. La integración no se definía sino secundariamente como un instrumento de liberalización comercial.

Hacia principios de la década de los 90, la integración da un notable giro hacia objetivos y metas económicas, como incrementar los flujos de comercio y atraer inversiones. En sintonía con las reformas de ajuste estructural promovidas por los organismos internacionales, la mayoría de los líderes de la región abrió unilateralmente su respectiva economía con medidas que promovieron la liberalización comercial, la privatización y la desregulación. El Mercosur se inscri-

bió en este nuevo rumbo y fue percibido como un instrumento para anclar, estabilizar y profundizar esas reformas. Así, el proyecto puesto en marcha por los ex-presidentes Fernando Collor de Mello¹ y Carlos Saúl Menem con la firma del Tratado de Asunción en 1991 incluyó, entre otros compromisos, el de implementar un programa de liberalización comercial cuyas desgravaciones se producirían en forma progresiva, lineal y automática. Consecuentemente, se puso fin a la metodología de negociación y liberalización comercial sector por sector, y producto por producto, que había regido en la década de los 80 en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). Conjuntamente con el énfasis en los objetivos económicos del Mercosur, se optó por una estructura institucional flexible, basada en la negociación y la necesidad de lograr el consenso de todos los socios para avanzar en el proceso de integración.

El andamiaje institucional contrastaba con los proyectos previos, que habían seguido más fielmente la versión europea de la integración y, por ende, habían implicado la creación y puesta en funcionamiento de instancias burocráticas permanentes y mecanismos institucionales supranacionales (como el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano). En líneas generales, la visión compartida del Mercosur a principios de los años 90 se caracterizaba por centrarse en el discurso económico y por realzar que era una propuesta más acotada y menos ambiciosa, pero más factible que los proyectos de integración de décadas pasadas.

Aun con una visión compartida sobre el valor del Mercosur y la necesidad de preservarlo, a medida que la década fue avanzando, Argentina y Brasil diferenciaron su perspectiva tanto sobre el significado económico del proyecto como respecto a su utilización en tanto herramienta política. En efecto, la percepción de los socios se forma en parte en relación con su dotación de factores y estructura económica², y en parte oscila con el efecto económico de la asociación (re-

1. Cabe aclarar que el presidente Collor de Mello fue reemplazado en octubre de 1992 por Itamar Franco, quien ocupó la presidencia de Brasil hasta 1994, fecha en que lo sucedió Cardoso. Sin embargo, Cardoso había sido ministro de Hacienda de Franco desde 1993.

2. Brasil tiene una población cinco veces mayor, un territorio tres veces más extenso y un PBI más de dos veces superior al de Argentina. Mientras Brasil absorbe casi un tercio de las exportaciones de la Argentina (en el promedio de los últimos años), esta última representa solo la séptima parte de las exportaciones brasileñas. Si bien la dimensión de Brasil es mucho mayor que la de Argentina, éste es el único país del Cono Sur con capacidad de compensar el peso de Brasil, que en términos globales constituye la mitad del PBI, la población y el territorio de América del Sur. En este marco, Paraguay y Uruguay aparecen como socios menores del Mercosur, sin demasiada posibilidad real de poder condicionar decisiones. Estas asimetrías tienen un papel fundamental en la definición de intereses y en la percepción de cada socio sobre los costos y beneficios de la integración.

sultado de la balanza comercial, incremento de la inversión extranjera, etc.), y la visión de los entonces presidentes Menem y Cardoso de las relaciones internacionales en general, y del Mercosur en particular, no fue compartida más que superficialmente. Sin duda esto constituyó un factor clave para que el Mercosur no pudiera imponerse en coyunturas económicas desfavorables.

En el terreno político, mientras Brasil encumbró el Mercosur en su agenda internacional, Argentina desarrolló una política de acercamiento y alineación con EEUU que jaqueaba su relación con Brasil. En concreto, existieron cuatro temas relevantes que evidenciaron la predilección argentina por aliarse con Washington:

1. ALCA: cuando EEUU empezó a presionar por la conformación del área de libre comercio continental y puso en movimiento el aparato burocrático de negociación, en Brasil se afianzó la preferencia por el Mercosur y la desconfianza en el ALCA, mientras que en Argentina sucedió lo opuesto. Recién a finales de 1997, cuando el Ejecutivo estadounidense retiró la solicitud de *fast track* del Congreso y las negociaciones del ALCA perdieron *momentum*, el tema dejó de provocar asperezas en la agenda entre Brasil y Argentina.

2. ONU: el objetivo de Brasil de ser miembro permanente del Consejo de Seguridad por la región latinoamericana no encontró ecos favorables en Argentina, que no apoyó más que tibiamente tal pretensión.

3. Seguridad internacional: la solicitud argentina (en 1999) para su ingreso en la Organización del Tratado del Atlántico Norte como aliado extra-OTAN descolocó a las autoridades brasileñas, ya que no habían sido informadas con anterioridad y tampoco era una política consensuada del bloque.

4. Seguridad regional: la posición argentina favorable al Plan Colombia (1999), frente a una postura más cautelosa de Brasil.

En Brasil, en cambio, el Mercosur fue desde el inicio más bien un proyecto político-estratégico impulsado por el Gobierno con la visión de que la integración con Argentina era una oportunidad para crear un nuevo marco de estabilidad, seguridad y desarrollo para el conjunto de América del Sur. Como producto de esa evaluación, la Cancillería estuvo siempre al frente de la conducción del proceso, defendiendo posturas negociadoras que llevasen a una conciliación recíproca y equilibrada de intereses. Para la diplomacia brasileña la visión de largo plazo era más importante que la contabilización inmediata de ganancias o pérdidas comerciales. Este hecho generó críticas internas hacia el Gobierno

por lo que se percibía como una política de concesiones económico-comerciales excesivas a los socios subregionales (Seixas Correa).

En el plano económico, la política de Cardoso fue menos contundente en su apego a las medidas de cuño liberal, y en este aspecto pronto afloraron divergencias que menguaron la posibilidad de una visión compartida. No solo se trató de una discrepancia en materia cambiaria o de política macroeconómica (mientras Argentina mantenía la convertibilidad, Brasil dejaba flotar su moneda), sino que las políticas industriales, o más ampliamente el conjunto de aquéllas orientadas a alcanzar el desarrollo, divergían notablemente. La crisis mexicana dio inicio a la administración de importaciones, y la apreciación cambiaria consolidó gradualmente una postura de neoactivismo en las áreas de política industrial y de comercio exterior, que fue más allá de las medidas de emergencia justificadas. Pedro da Motta Veiga afirma que el análisis de la evolución de la política industrial y de comercio exterior de Brasil refuerza la percepción de un cuadro complejo e influido por presiones contradictorias. De hecho, lejos de haberse caracterizado por una tendencia lineal e irreversible en dirección del paradigma liberal, esas políticas fueron más bien marcadas por idas y venidas entre la liberalización y la reintroducción de medidas intervencionistas y proteccionistas. Brasil, a diferencia de Argentina, no fue escenario de una transformación radical de su perfil industrial y comercial durante los años 90.

En una América Latina transfigurada y con los cambios de gobierno en Brasil y Argentina, resurge un discurso común sobre el bloque económico

En síntesis, al finalizar la década de los 90 la integración comercial se había convertido en una realidad, pero no existía una visión ni un discurso compartido sobre el Mercosur. Las divergentes definiciones de fondo brasileñas y argentinas, tanto en relación con la política económica como con las relaciones internacionales, terminaron conspirando contra la construcción del Mercosur como entidad política compartida. Es a partir de 2003, en una América Latina transfigurada y con los cambios de gobierno en Brasil y Argentina, que resurge un discurso común sobre el bloque económico. La asunción del presidente Luis Inácio Lula da Silva, proveniente de la izquierda, y luego su propuesta de priorizar los intereses de la política regional, generaron una gran expectativa en relación con una reformulación de las relaciones entre EEUU y América Latina, y de cambio en cuanto a las políticas liberales o neoliberales implementadas durante los años 90. A su turno, Néstor Kirchner, electo presidente de Argenti-

na a principios de 2003, apuntaló de inmediato, con un fuerte discurso pro Mercosur, la estrategia de reconstituir el bloque y de posicionarse de manera conjunta en las negociaciones en curso, especialmente las del ALCA.

En sus primeras reuniones, Da Silva y Kirchner han hecho explícita una visión social de la integración regional³, e identificaron los principales ejes de acción y de cooperación conjunta para revitalizar y profundizar el Mercosur: una estrategia conjunta para combatir la pobreza; la creación de un parlamento cuyos miembros sean elegidos por el voto de la población; el fortalecimiento de la Secretaría Técnica con vistas a adecuar la estructura institucional del Mercosur a la nueva visión; la negociación conjunta del Mercosur en los foros internacionales; la coordinación macroeconómica, con la eventual creación de una moneda común; la necesidad de perfeccionar la unión aduanera a través de la eliminación de las excepciones al Arancel Externo Común (AEC); la elaboración de normas comunes para evitar los efectos distorsionadores de los subsidios y los acuerdos de reconocimiento mutuo; la creación de foros de competitividad en los diversos sectores, buscando promover la producción a escala regional y las inversiones; la necesidad de poner en vigencia los protocolos ya firmados, como el de Olivos para la solución de controversias y el de servicios, y finalizar el de compras gubernamentales; la necesidad de avanzar en el diseño de un procedimiento ágil para aplicar la normativa Mercosur, a fin de que no toda norma requiera del tratamiento legislativo en los Estados partes.

Este listado de iniciativas incluye tanto los nuevos temas de la agenda Mercosur ligados directamente a los actores y necesidades sociales, como aquellas cuestiones más técnicas que fueron quedando pendientes, en el desarrollo del bloque. En este punto, la parte que sigue se ocupa de analizar si las condiciones del contexto global y hemisférico favorecen u obstaculizan la iniciativa regional.

Oportunidades y desafíos

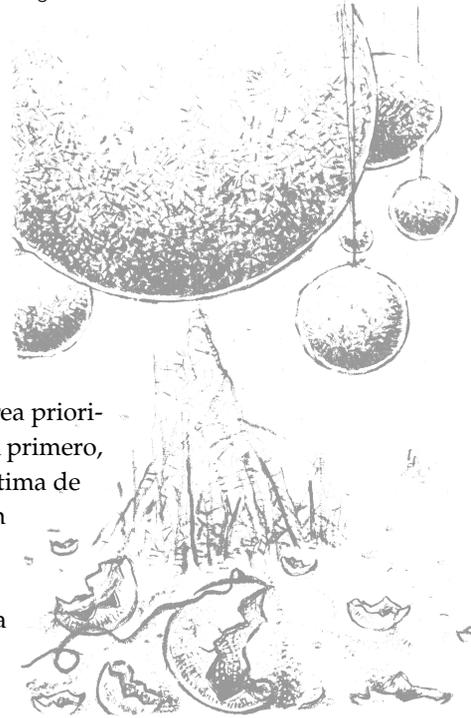
La generalización durante 2002 de los regímenes de flotación monetaria en el Mercosur, tras la eliminación de la convertibilidad en Argentina, ha permitido la compatibilidad entre regímenes cambiarios (Redrado). De esta manera, se ha removido una de las principales causas de controversias y divergencias entre los socios durante gran parte de la década de los 90. Sin embargo, la situación

3. En el documento conjunto firmado el 11 de junio de 2003 en Brasilia, los presidentes describen el Mercosur como la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocia el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos.

disto aún de ser óptima, ya que esta convergencia cambiaria es «natural» y, por ende, fluctuante, sin existir hasta el momento iniciativas avanzadas para una regulación conjunta.

En términos de condiciones hemisféricas, el unilateralismo de EEUU ha potenciado el valor estratégico del Mercosur como unidad en la mesa de negociaciones del ALCA. En realidad, la negociación conjunta en todos los foros deviene una tarea prioritaria tanto para Brasil como para Argentina. Para el primero, porque parece encontrar en el Mercosur la línea última de defensa ante el ALCA; y para la segunda, porque en esta etapa debe negociar los términos de su reinsertión financiera luego del *default*. Sin embargo, el ALCA aparece como la instancia más próxima para develar cuánto de la voluntad política hasta hoy expresada por los gobiernos podrá plasmarse exitosa y efectivamente en un posición intrabloque unificada. En este sentido, se ha acordado una negociación del tipo «4+1», es decir, Mercosur-EEUU. La línea de partida ha sido retirar del tablero los temas sensibles para todas las partes: a pedido de Washington han pasado a la OMC los temas de antidumping y subsidios agrícolas, mientras que a solicitud del Mercosur se hará lo mismo con compras gubernamentales y propiedad intelectual. Asimismo, el Mercosur anunció que presentará una oferta conjunta, y que, siguiendo los pasos de EEUU, formulará propuestas de apertura diferenciadas por socio, reservándose la más escueta para este país.

Unificar las posiciones para la negociación externa es un verdadero ejercicio de distribución de costos y beneficios en el bloque. Brasil aspira a colocarse en la mesa de negociación con los principales jugadores en el comercio mundial –EEUU y la UE– como la voz autorizada de una América del Sur, si no unida, al menos compacta. Desde la perspectiva argentina, la pretensión brasileña acota el margen de discrecionalidad política en la definición de alianzas y alineaciones –y por esto, por ejemplo, el ALCA se enfriaría o calentaría al compás de la pulseada EEUU/Brasil– al tiempo que amplía el margen de Argentina en la negociación de las ofertas conjuntas como contrapartida al acompañamiento en las definiciones políticas. Hasta la fecha, el único instrumento comercial vinculante del Mercosur ha sido el AEC; en los temas no arancelarios de la agenda de negociaciones, ha habido dificultades para llegar a ofertas conjuntas, sobre todo en



servicios, compras gubernamentales e inversiones. Por ello es necesario un tiempo para trabajar sobre esas áreas. Esta estrategia de activismo negociador en bloque en los foros internacionales exige disponer de un mecanismo de diálogo aceitado para poder reaccionar en escenarios negociadores múltiples caracterizados por el cruce frecuente de intereses entre socios.

Por último, las condiciones actuales del contexto global –caracterizado por el estancamiento de las negociaciones multilaterales, la recesión económica y la reducción de los flujos de inversión– pueden sembrar discordias y presiones de los sectores productivos de cada país por los costos de baja competitividad interna. A diferencia de lo que ocurría en los años 90, el Mercosur presenta hoy un ritmo de crecimiento y de flujos comerciales más lento que el del resto del mundo (Cepal). De la misma manera, ya se hacen sentir las quejas de los empresarios argentinos por el déficit comercial que actualmente experimenta el comercio bilateral con Brasil y los continuados y nuevos subsidios que desvían inversiones.

Frente al panorama de recesión económica que atraviesan ambos países, es posible que de todas las iniciativas que se han puesto sobre la mesa para renovar al Mercosur, los mayores avances a corto y mediano plazo sean de orden institucional y social, como un parlamento regional o el fortalecimiento de la agenda social, en donde las coincidencias son más fáciles de lograr y los réditos son posibles en el corto plazo aun sin grandes reasignaciones de recursos. Y es que estas cuestiones no solo se inscriben claramente dentro del discurso que llevó a Lula al poder en Brasil (terminar con la pobreza extrema y mejorar la participación de la sociedad civil en los procesos políticos), sino en la adscripción que el Mercosur tiene al nuevo paradigma de gobierno en América Latina. En este sentido, tanto el gobierno de Brasil como el de Argentina encumbran en el discurso político los valores de igualdad y protección a los vulnerables, y la creencia en el rol de un gobierno activo. Este es, además, un debate global.

Reflexiones finales

Aunque el escenario de *sobre-securitización* es perjudicial en términos globales, también puede ser utilizado como una ocasión para consolidar y fortalecer los procesos de integración regional. Así, el unilateralismo de EEUU ha generado una reacción inédita para el uso estratégico del Mercosur en la mesa de negociaciones del ALCA. El recorte de la agenda del ALCA a los temas de acceso y el relegamiento de compras gubernamentales y propiedad intelectual a la OMC significan una oportunidad para la construcción de una agenda coordinada en

temas que van más allá de lo arancelario. Debe remarcar que en las cuestiones no arancelarias como servicios, compras gubernamentales e inversiones, las pujas sectoriales siempre dificultaron el logro de ofertas conjuntas del Mercosur. Sin embargo, la estrategia de activismo negociador en bloque en los foros internacionales exige disponer de un mecanismo de diálogo aceitado para poder reaccionar en escenarios negociadores múltiples caracterizados por el cruce frecuente de intereses entre socios.

Finalmente, el nuevo consenso político sobre la profundización del Mercosur no parece anclarse en su agenda económica sino en una agenda de coordinación y cooperación social, con un fortalecimiento de las instancias institucionales y la búsqueda de la relegitimación de los actores en las decisiones de política comercial. En esta línea de acción se inscriben iniciativas tales como el intercambio de información en materia social y la creación de un parlamento elegido directamente por el voto popular. De esta manera, el Cono Sur ha elegido una nueva cabecera de playa para desembarcar en la economía mundial.

Puede afirmarse entonces que el nuevo contexto global abre para el Mercosur, como para otros procesos de regionalización de la región, una ventana de oportunidades y al mismo tiempo nuevas constricciones. En términos de oportunidades, la *sobre-securitización* genera por reacción no solo un abroquelamiento de las posiciones defensivas de los sub-bloques regionales, sino una apertura de los países más industrializados y de los organismos internacionales de crédito hacia agendas nuevas como la pobreza o la recuperación del protagonismo de los gobiernos. Al mismo tiempo, en términos de constricciones y desafíos, el contexto de recesión global (y de los países del Mercosur) restringe la capacidad de asumir costos sectoriales y de conciliar intereses nacionales a favor de un proyecto regional y normativas supranacionales.

Bibliografía

- Botto, Mercedes y Diana Tussie: «La internacionalización de la agenda de participación: mitos y realidades» en *ALCA y cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?*, Flasco / Biblos, Buenos Aires, 2003.
- Cepal: *Globalización y desarrollo*, ONU, 2002.
- Da Motta Veiga, Pedro: «Brasil en el Mercosur: política y economía en un proyecto de integración» en Jorge Campbell (ed.): *Mercosur, entre la realidad y la utopía*, CEI / Nuevohacer, Buenos Aires, 1999.
- Klein, Naomi: «Organizaciones de la sociedad civil: la nueva guerra de Bush» en *Clarín*, 3/7/03.
- Seixas Correa, Luis F.: «La visión estratégica brasileña del proyecto de integración» en Jorge Campbell (ed.): *Mercosur, entre la realidad y la utopía*, CEI / Nuevohacer, Buenos Aires, 1999.
- Redrado, Martín: «Política común del Mercosur» en *Archivos del Presente* N° 29, 2002, Buenos Aires, pp. 73-83.
- Wolf, Martín: «Falta más impulso a la Ronda Doha» en *El Cronista Comercial*, 29/4/2003, Buenos Aires.

Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur

¿Hacia una nueva cartografía sudamericana/interamericana?

Lincoln Bizzozero

El artículo parte de los cambios de gobierno ocurridos recientemente en Argentina y Brasil y sus repercusiones en el Mercosur y en las negociaciones del ALCA y la OMC. Algunas condiciones han modificado la aproximación de Estados Unidos a los países de la región, y por otro lado la alianza estratégica entre Argentina y Brasil ha modificado las relaciones con el entorno. En ese sentido, en la reciente reunión entre los presidentes de Brasil y EEUU se concretaron las bases de negociación que posibilitarían el reconocimiento de la agenda de desarrollo sudamericana. Por otra parte, ese resultado fue posible a partir de la alianza estratégica de Argentina con Brasil expresada en la reciente cumbre del Mercosur.

Cambios de gobierno y redefinición del vínculo en el eje argentino-brasileño

El Mercosur ingresó en 2003 con significativos cambios políticos en tres de los cuatro países del bloque regional. El 1º de enero asumió el presidente de la República Federativa de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva; el 25 de mayo hizo lo

Lincoln Bizzozero: coordinador del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay; presidente de la Comisión Sectorial del Mercosur (UR); profesor del Instituto Artigas de Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores. Ha publicado libros y artículos sobre política internacional, política exterior, procesos de integración, socios pequeños, Mercosur, relaciones Mercosur-Unión Europea, entre otros.

Palabras clave: integración, Mercosur, Argentina, Brasil.

propio Néstor Kirchner en la Argentina, y falta que asuma en agosto el nuevo presidente de Paraguay, Nicanor Duarte Frutos. Estos cambios se producen en momentos en que las sucesivas crisis en la región han ocasionado que las sociedades cuestionen las bases del modelo económico vigente en los últimos años, y han afectado el funcionamiento de las instituciones y de la gobernabilidad democrática. Si bien los efectos de las crisis no han sido similares en todos los países, existe una marcada convergencia regional en la vulnerabilidad frente al pago del servicio de la deuda y en las consecuencias que depara a las sociedades los ajustes requeridos por el Fondo Monetario Internacional.

El carácter simbólico que tuvo la asunción del presidente Da Silva en Brasil, el fuerte contenido político que tuvo el Mercosur en la campaña electoral en Argentina, los énfasis de los presidentes recién juramentados o por juramentar en la inclusión de otros temas políticos y sociales en el proceso regional, el cuestionamiento enfático de determinadas consecuencias provocadas por el neoliberalismo¹, han provocado debates y reflexiones sobre los efectos, el contenido y alcances que estos cambios de gobierno pueden generar en la marcha del bloque regional.

La relación entre los principios políticos de los gobiernos, y en particular de los presidentes, y la orientación y contenidos del proceso regional existe desde los inicios de la aproximación argentino-brasileña y del surgimiento del Mercosur². En los comienzos de este mercado común, la convergencia política de los gobiernos en la implementación de las reformas del Consenso de Washington (reforma del Estado, desregulación de la economía, apertura comercial) otorgó un impulso al proceso regional a partir del «Programa de Liberalización Comercial» (PLC). Ese impulso inicial fue factible debido a la «permisividad» que le otorgó el sistema internacional, y en particular Estados Unidos, al desarrollo de esta experiencia, sobre la base de las reformas de la agenda interamericana a ejecutar.

1. Por obvias razones de síntesis se plantea en conjunto el cuestionamiento del modelo, y sobre todo de determinadas consecuencias, que se ha producido en los procesos electorales de la región, cuando en realidad hay diferencias claras entre los tres procesos, principalmente los discursos de campaña y las propuestas programáticas. Es claro que las situaciones de partida son distintas y ello se refleja en las posiciones de los candidatos. En el caso de Argentina, el clima electoral no pudo dejar de lado el *default* y la crisis política e institucional.

2. Los regímenes presidenciales favorecen esta impronta de los Ejecutivos y en particular de los presidentes. De esta forma las cumbres presidenciales consagran una agenda posible con los objetivos, los temas encarados y los problemas a resolver, aun cuando resta todo el proceso decisorio en las respectivas sociedades nacionales y en la articulación con las instancias regionales.

Los gobiernos utilizaron el argumento de los acuerdos regionales para no quedar fuera del proceso, y para propulsar el cumplimiento estricto del PLC y otras reformas vinculadas al mismo. Los factores endógenos que posibilitaron esas transformaciones fueron específicos y expresaron las diferentes prioridades nacionales³. Varios análisis concuerdan en señalar que la cooperación regional pudo irse asentando sobre la base de los éxitos iniciales en la política comercial por el «colchón financiero», producto de las políticas de privatizaciones y ajuste fiscal, y porque las políticas exteriores de los países pusieron como prioridad en sus respectivas agendas el completar la conformación de una zona de libre comercio⁴. Las diferencias en materia de prioridades y opciones comenzaron a pesar una vez que se debía enfocar una política comercial común y era necesario adoptar decisiones que tenían consecuencias en las políticas internas de los Estados (políticas industriales y de apoyo a las exportaciones, entre otras).

Los buenos resultados iniciales se fueron agotando, y la falta de voluntad política de los gobiernos (sobre todo el de Brasil) para pasar a definir reglas comunes de política comercial, y asumir determinados costos de liderazgo, llevó a primer plano las diferencias en las prioridades externas de los países, el incremento de los conflictos sectoriales, y una vulnerabilidad financiera que se expresaba, entre otras cosas, en las tasas de cambio y en los indicadores de competitividad. La devaluación del real en 1999 vino a empeorar la situación regional, y ésta a su vez manifestaba otros problemas y carencias debido a que la agenda interamericana se había quedado sin temas, salvo los vinculados a la agenda «negativa» (deuda externa, narcotráfico) o los derivados de las negociaciones continentales (que terminaron centrándose en el comercio), mientras por otra parte los gobiernos manifestaban visibles diferencias políticas que se eviden-

3. Resumidamente, Argentina buscó ingresar en el denominado «pelotón de los incluidos», Brasil articuló la única propuesta no reactiva de política industrial, y los socios pequeños hicieron efectivo su acceso al mercado regional. V., para el caso de Argentina, Andrés Cisneros (comp.): *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, Centro de Estudios de Política Exterior en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales / Nuevo Hacer / Grupo Ed. Latinoamericano, Buenos Aires, 1998; para Brasil, en lo que concierne a la relación entre la política industrial y la regional resulta ilustrativo el artículo de Pedro da Motta Veiga: «Brasil en Mercosur: influencias recíprocas» en Riordan Roett (comp.): *Mercosur: integración regional y mercados mundiales*, Nuevo Hacer / GEL, Buenos Aires, 1999.

4. El «colchón financiero» fue funcional a los buenos resultados del proceso hasta 1998, cuando se hicieron sentir en forma más patente los desequilibrios causados por las crisis externas. En definitiva, tenemos buenos desempeños de las economías que no ocultan los condicionantes estructurales, que han sido uno de los factores esenciales en la erosión del proceso y en la limitación de las políticas públicas. La relación de este aspecto con el desarrollo de la integración ha sido presentada por Aldo Ferrer: «Subdesarrollo, Dependência e Integração: Os Dilemas da Relação Argentina-Brasil» en *Revista Brasileira de Comércio Exterior* N° 64, 7-9/2000, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, Río de Janeiro.

ciaron en las relaciones externas y en las políticas de desarrollo. Una nueva aproximación política se produjo en 2000 con los cambios de gobierno que se concretaron en Argentina y posteriormente en Chile. Ello derivó en una nueva expresión del ABC⁵ a partir de la cercanía política de los presidentes Fernando Henrique Cardoso, Fernando de la Rúa y Ricardo Lagos, que condujo a presentarlos como los artífices de la *tercera vía* en América Latina. Esa aproximación de los gobiernos de Argentina y Brasil dio lugar a que se planteara el inicio de una nueva etapa de «relanzamiento» del proceso⁶, lo que fue refrendado por las instancias burocráticas del Mercosur: el Grupo Mercado Común, en la primera reunión de 2000 realizada en abril en Buenos Aires, y el Consejo Mercado Común.

En los primeros meses de la etapa de relanzamiento, a principios de 2000, los presidentes esbozaron algunas medidas y propuestas políticas, que han pasado a ser parte de la agenda temática de la región. Además de las relativas al «relanzamiento del Mercosur» y las vinculadas a las relaciones bilaterales de los países, se anunciaron dos iniciativas que comenzaron a bosquejar los alcances del espacio geopolítico y del referente temático del proceso de integración. Estas iniciativas estaban relacionadas con la concreción de una cumbre sudamericana, a los efectos de ir definiendo los objetivos, temas e instrumentos de un espacio sudamericano y con la inclusión del tema social en la agenda regional. La primera propuesta fue adelantada por Cardoso desde Brasilia, insistiendo en el objetivo de la integración y el desarrollo en América del Sur⁷. La segunda propuesta fue adelantada por Lagos en una visita oficial que realizó a De la Rúa, y durante la cual planteó la necesidad de incluir en la agenda el tema social y firmó una declaración conjunta y una Carta Social.

***La actual
convergencia
política de
los gobiernos
argentino y
brasileño
ha llevado a
un impulso
regional
sobre la base
de una alianza
estratégica***

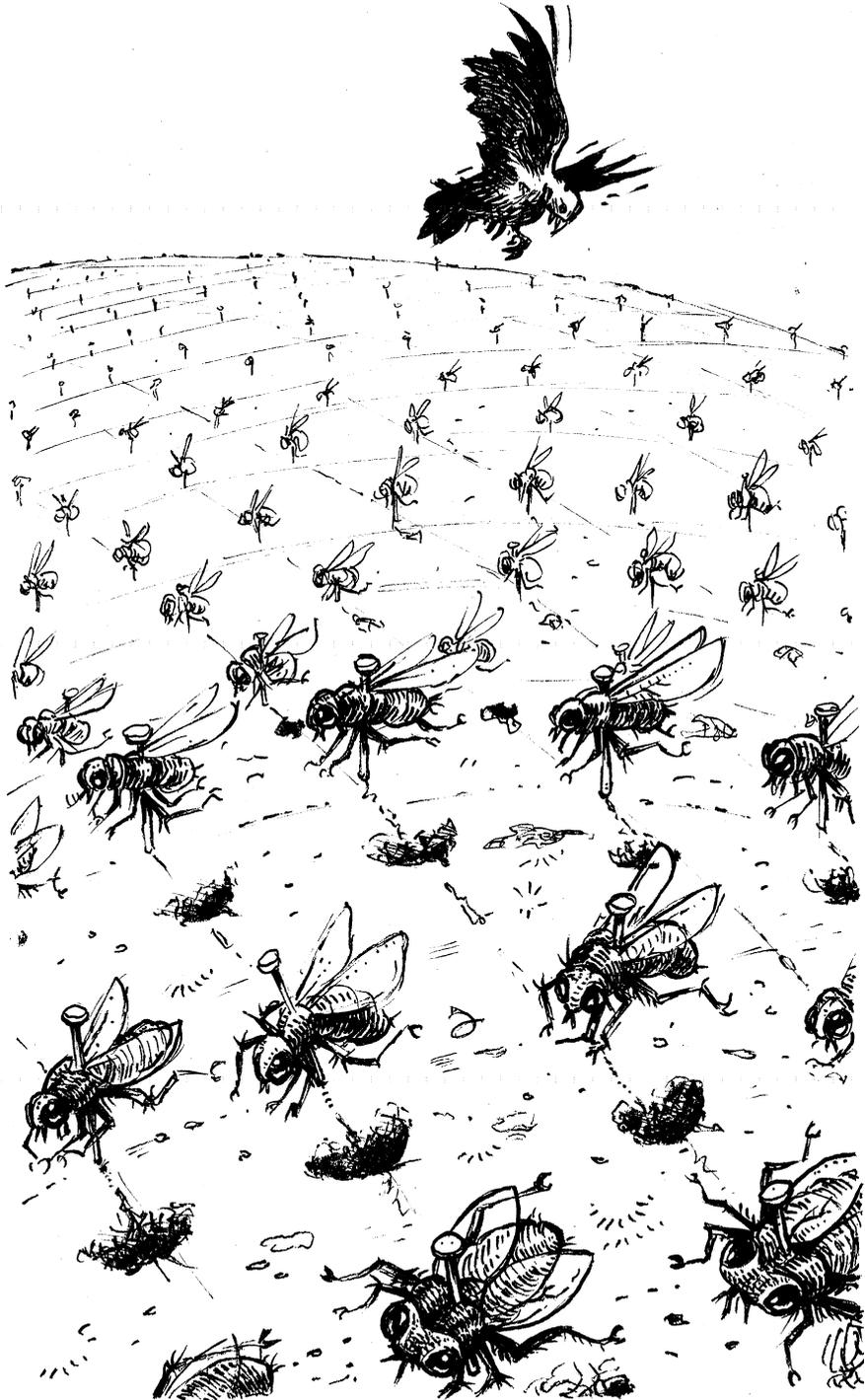
5. El Tratado de Cordial Inteligencia Política y Arbitraje, más conocido como «Tratado ABC», fue firmado en Buenos Aires el 25 de mayo de 1915 por los cancilleres de Argentina, Brasil y Chile, a raíz de la mediación que hicieron los tres países para evitar la guerra entre EEUU y México. Posteriormente, en 1953, surgió una nueva iniciativa ABC, cuando Juan Domingo Perón propuso a los presidentes Getúlio Vargas de Brasil y Carlos Ibáñez de Chile una unión económica, como un paso adelante para la construcción de los «Estados Unidos del Sur».

6. También se debió a que el anterior presidente argentino Carlos Saúl Menem completó su mandato y con ello su ciclo en el proceso regional. El hecho de contar con un nuevo mapa político sin la presencia de ninguno de los «fundadores», y la percepción de que se agotaba una etapa, abrió el espacio en el imaginario regional para la idea de un nuevo impulso, de fortalecimiento y hasta de una «refundación».

7. La invitación del presidente de Brasil fue hecha a los presidentes de América del Sur, lo cual dejó en claro la prioridad continental de Brasil. V. al respecto el artículo de Luis Bilbao: «Brasil tentado por una opción sudamericana» en *Le Monde Diplomatique* año 2 N° 13, 7/00.

La actual convergencia política de los gobiernos argentino y brasileño ha llevado a replantear la perspectiva de un impulso regional sobre la base de una alianza estratégica, retomando los parámetros de inicios del proceso de cooperación entre ambos países, a mediados de los años 80. Las bases de esa alianza fueron expuestas por los presidentes Da Silva y Eduardo Duhalde en enero del presente año, pero fueron reafirmadas y ampliadas en el encuentro que mantuvieran los presidentes de Brasil y Argentina con anterioridad a la cumbre del Mercosur. Poco después de esa reunión, el primero de ellos realizó una visita oficial al presidente de EEUU, donde se precisaron los puntos de vista sobre algunos temas y se definieron algunos objetivos. El punto de partida en que se sustenta este trabajo es que se han generado condiciones para que se redefinan los vínculos entre EEUU y los países de la región sobre la base de una nueva agenda. Esto posibilitará a su vez otros términos de negociación entre las prioridades estadounidenses, centradas en los nuevos temas del comercio internacional (energía, propiedad intelectual, inversiones, servicios, ambiente, etc.), y las prioridades de Brasil, definidas en las cumbres sudamericanas y vinculadas al desarrollo del espacio regional (infraestructura, energía, telecomunicaciones, fronteras, entre otras).

Dicha redefinición, que es parte de la negociación entre ambos países como responsables de la coordinación de esta etapa del ALCA, permitirá efectivamente una nueva «permisividad» de EEUU para el desarrollo de los proyectos regionales, a partir de una mayor responsabilidad de Brasil en la gestión y seguridad de la región, siempre que además quede intacto el Acuerdo de Libre Comercio como objetivo e instancia a la cual remitirse en el ámbito interamericano. La nueva definición en las relaciones interamericanas y en particular entre EEUU y Brasil bosqueja un nuevo escenario regional en donde los temas (políticos, de seguridad, culturales) de la arquitectura estratégica comenzarán a tener mayor peso y, por ende, requerirán de una mayor atención. A los efectos de visualizar las consecuencias de esta alianza estratégica en el proceso regional del bloque y en las relaciones externas, resulta adecuado ubicar primeramente el Mercosur en el contexto internacional y en particular en las relaciones con EEUU, para luego analizar si efectivamente se han concretado o se registrarán modificaciones en la agenda del bloque regional, y sus repercusiones en el espacio sudamericano. Posteriormente, a partir de los resultados de la última cumbre del Mercosur, realizada en Asunción los días 17 y 18 de junio de este año, se esbozarán las consecuencias regionales de esta aproximación. Finalmente se extraerán algunas conclusiones sobre este nuevo escenario regional, que tiene una cobertura en materia de seguridad y de libre comercio, atendiendo a una agenda interamericana en negociación entre EEUU y Brasil.



Las bases de la alianza estratégica argentino-brasileña, EEUU y el sistema internacional

Las bases de la alianza estratégica formada por Argentina y Brasil fueron establecidas cuando todavía era presidente Duhalde, en enero de 2003⁸, y posteriormente ampliadas por los presidentes Kirchner y Da Silva el 11 de junio, en Brasilia, es decir, poco antes de la reunión cumbre del Mercosur en Asunción. Esas bases consisten fundamentalmente en lo siguiente: necesidad de una concertación y cooperación política a los efectos de impulsar el bloque regional; inclusión de temas políticos y sociales en la agenda Mercosur; compromiso de impulsar la aprobación de los acuerdos vinculados con los objetivos del Tratado de Asunción y propulsar la implementación de la Unión Aduanera y la conformación del Mercado Común; coordinación en los foros de negociación internacional y continental; acuerdo para continuar cooperando en la responsabilidad de un espacio de seguridad común y en lo referente a la vigilancia de los ilícitos en la región. El conjunto de estos puntos implica una redefinición del espacio regional a partir de las prioridades de política exterior de los dos países, las que a su vez tienen repercusiones en las relaciones con EEUU y en el sistema internacional.

Hay dos aspectos a considerar en la definición de esta alianza estratégica. El primero es si sus bases significan algo nuevo en materia de relaciones bilaterales entre los dos países, a los efectos de evaluar sus consecuencias en el bloque regional y en las relaciones externas. El segundo tiene que ver con el juego triangular EEUU-Argentina-Brasil, y en particular con los cambios que se puedan haber originado desde la perspectiva de la administración estadounidense. En relación con el primer punto, lo novedoso se encuentra en el giro dado por Argentina en sus prioridades externas, ya que por el lado de Brasil existe una continuidad básica de la política exterior, que ha tenido un nuevo impulso «discursivo» con el cambio gubernamental⁹. Por otra parte, en este juego trian-

8. La reunión se efectuó en Brasilia el 14 de enero de 2003. El 4 de febrero, los cancilleres Celso Amorín y Carlos Ruckauf mantuvieron una reunión de trabajo a los efectos de profundizar los distintos puntos de la alianza estratégica, donde se planteó como objetivo el desarrollo del Mercosur, pero también la integración sudamericana. V. al respecto, RelNet Boletim: «A Palavra Internacional do Brasil», Universidad de Brasilia / Fundação Alexandre de Gusmão-MRE, Brasilia, 11/2/2003.

9. Puede discutirse si existe una variación en profundizar objetivos y lineamientos programáticos, pero con ello no llegamos a señalar que haya un cambio en la orientación de la política exterior. Para ubicar la variación, nada mejor que el artículo del propio presidente de Brasil; v. Luiz Inácio Lula da Silva: «La política exterior del nuevo gobierno brasileño» en *Foreign Affairs en español*, 1-3/2003.

10. V. al respecto el análisis de los paradigmas del Estado y sus repercusiones en la política exterior en Amado Luiz Cervo: «Relações Internacionais do Brasil: um Balanço da era Cardoso» en *Revista Brasileira de Política Internacional* N° 1, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasilia, 2002. Cervo ubica la política exterior de Argentina durante el periodo de Menem en el paradigma del

gular también ha variado la política exterior de Argentina, que ha pasado de un enfoque basado en el paradigma del «Estado normal»¹⁰, por el cual definió una relación prioritaria con el centro hegemónico, vaciando de contenido las relaciones regionales, a uno de alternancia en esta materia, sin modificar el paradigma de base, buscando una respuesta en la *gobernanza regional*¹¹.

La reafirmación de la alianza estratégica argentino-brasileña replantea desde una nueva perspectiva el bloque regional, los temas de la agenda sudamericana e interamericana y las relaciones con EEUU. La pertenencia a un bloque regional posibilita, desde una ubicación Sur del planeta, algunas capacidades para negociar los tiempos, las estrategias y las prioridades sectoriales del proceso de liberalización en el sistema de comercio internacional. Ello tiene como consecuencia la probabilidad de que el bloque deba articular políticas conjuntas de desarrollo referidas al ámbito regional, pero también que pueda generar políticas (en general) reactivas y participar en las negociaciones del sistema de comercio internacional (y también continental). Los países en vías de desarrollo no formaron parte del impulso inicial del nuevo regionalismo, pero debieron reaccionar frente a ese proceso a partir de su situación de marginalidad. Si bien el Mercosur se hizo posible porque surgió en el marco de la agenda interamericana, EEUU fue articulando políticas para «cobijar» el proceso regional, de manera de tener la capacidad de dirigirlo en última instancia¹². En ese contexto se inscriben la Iniciativa para las Américas, que se explicita poco antes del Acta de Buenos Aires que suscribieron los gobiernos de Argentina y Brasil para conformar un mercado común, y la Cumbre de Miami que dio inicio a las negociaciones para un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, contemporáneo del pasaje del acuerdo regional a una Unión Aduanera.

Además de esas iniciativas para administrar el continente bajo las nuevas reglas del comercio, EEUU siempre tuvo la carta de negociar bilateralmente acuerdos de libre comercio, algo que en los hechos significaba el libre acceso al mercado, lo que tenía un atractivo significativo para países como Argentina, Chile y Uruguay. Las repercusiones de esta política se evidenciaron en la política exterior

«Estado normal», según el cual dicha política se somete al centro hegemónico del capitalismo y ello termina alienando las funciones básicas del Estado-nación.

11. El concepto de gobernanza alude a una superación del eslabón nacional, pero también hace referencia a trascender las políticas estatales (coordinación jerárquica y vertical) a través de la inclusión de los actores sociales (coordinación social y horizontal). Sobre el concepto, v. Dirk Messner: *Desafíos de la globalización*, Friedrich Ebert Stiftung, Lima, 2000. El nuevo giro de la política exterior ha sido objeto de cuestionamientos por carecer de un ancla. V. al respecto, Mariano Grondona: «Kirchner entre Lula, Chávez, Powell y Lagos» en *La Nación*, 15/6/03.

12. Desde una perspectiva de gestión de recursos de poder, la capacidad de dirigir un proceso lleva implícita la posibilidad de debilitarlo si no es funcional a los intereses del centro.

de Argentina, que mantuvo la opción de ingresar al Tlcán durante algunos años, hasta que el ALCA abrió efectivamente otra perspectiva. El caso de Chile también resulta esclarecedor del potencial que genera el acceso al mercado en la orientación de políticas de los países en el continente. Chile desiste de solicitar su incorporación plena al Mercosur como consecuencia de la invitación del presidente Bill Clinton a negociar un tratado de libre comercio con EEUU. Esa invitación se concretó algunos días antes de la cumbre del Mercosur de diciembre de 2000 en Brasilia, y poco después de la primera Cumbre Sudamericana y cuando todavía se mantenían abiertas las expectativas por la etapa de relanzamiento del Mercosur.

La posición de los Estados y las regiones no varía sustancialmente sino a través de extensos periodos. Al identificar las variaciones contextuales en que se asientan las relaciones entre los países, podemos situar los movimientos, las opciones y perspectivas que se van generando a partir de esas relaciones. En ese sentido, se entiende que el vínculo entre EEUU y el Mercosur se ha modificado

***El escenario
 pos-Irak
 ha planteado
 nuevamente
 el tema del
 uso de la fuerza
 en el sistema
 internacional***

recientemente como consecuencia de las variaciones que se han producido en dos canales de interacción diferentes: el que se asocia con los temas del uso de la fuerza y la seguridad en el sistema internacional, y el que se remite a los foros de negociación del comercio continental. Para ambos canales el interlocutor de EEUU en el momento actual es Brasil, que potencia sus capacidades para gestionar el espacio regional del Mercosur, pero también la perspectiva sudamericana.

El canal referido al tema del uso de la fuerza y su relación con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adquirió un nuevo vigor con posterioridad a la reciente guerra con Irak. Desde la caída del Muro de Berlín hasta la intervención de la OTAN en Kosovo, la cuestión del uso de la fuerza fue canalizada por el Consejo de Seguridad, sin que los debates originados llegaran a cuestionar el núcleo del asunto o a erosionar las bases de legitimidad del sistema. Es recién hacia fines del siglo y milenio, como consecuencia de la guerra en los Balcanes, que volvió a plantearse el tema de la guerra y la paz entre los Estados (y también en sentido específico entre las comunidades humanas)¹³.

13. Sobre la evolución del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y las consecuencias del 11 de septiembre de 2001 en el sistema de la ONU y en las relaciones entre Estados, v. Lincoln Bizzozero y Ana Pastorino: «¿Hacia una modificación del régimen de paz y seguridad internacional? Los atentados del 11 de Septiembre y el uso de la fuerza» en *Revista Cena Internacional* N° 1, RelNet, Brasilia, 2002.

Los atentados del 11-S provocaron una modificación abrupta de la agenda internacional, como consecuencia del nuevo orden de prioridades estadounidense. Las respuestas que fue articulando EEUU a partir de los atentados –combate al grupo Al Qaida e invasión a Irak– diseñaron desde Washington un sistema internacional de Estados ordenados de acuerdo con criterios de mayor o menor afinidad o animosidad, y un planeta de regiones basado en la seguridad o inseguridad, tomando como indicador la existencia de grupos terroristas. El escenario pos-Irak ha planteado nuevamente el tema del uso de la fuerza en el sistema internacional, convergiendo con los ámbitos en los cuales se define al terrorismo y sus agentes¹⁴. Esta orientación nos aproxima más a un escenario global en el que las definiciones de lo ilícito y su castigo tendrán un componente global-local, que a un orden estructurado a partir del principio de equilibrio entre potencias. De esta forma, el tema de la reforma del Consejo de Seguridad se vincula con las responsabilidades específicas regionales y ello lleva directamente al reconocimiento de interlocutores continentales. En el caso del espacio sudamericano, esta responsabilidad solamente puede ser asumida desde el Mercosur, y particularmente desde el eje argentino-brasileño, que deberá definir una posición al respecto en el marco de las relaciones bilaterales y regionales.

En lo que concierne a los foros de negociación del comercio internacional, el bloqueo de algunas instancias (agricultura en particular, pero también propiedad intelectual, servicios, compras gubernamentales) y la proximidad de los plazos fijados han llevado a la necesidad de intercambios basados en las cartas que tienen EEUU y Brasil con la copresidencia del ALCA. Brasil ha podido gestionar con éxito en dos niveles para poder llegar a esta instancia de reconocimiento de EEUU: el referido a la articulación de temas ALCA-OMC y el que tiene que ver con la vinculación Mercosur-ALCA. En el primero, EEUU estaría dispuesto a que los temas sensibles para Brasil, como compras gubernamentales, inversiones, servicios y propiedad intelectual, sean discutidos en el marco de la OMC, tal cual lo había preconizado para los subsidios a la agricultura y las reglas antidumping, que constituyen uno de los puntos más sensitivos para la región. La pieza de intercambio por parte de Brasil es mantener la fecha de 2005 para terminar el proceso del ALCA, que estaría estrechamente vinculado al de la OMC, lo cual implica también no cuestionar las bases del mismo. En el

14. La derivación actual permite visualizar que quienes definen el terrorismo y a los involucrados en éste son algunas instancias decisorias en EEUU. Ello indudablemente no tiene un valor oficial en el contexto analítico interestatal, pero sí lo tiene en el actual escenario global, donde las ideas-fuerza asumen un valor determinado.

segundo, Brasil obtuvo más tiempo real para profundizar el Mercosur y abrir una agenda de temas para el mercado común¹⁵.

Estos intercambios diseñan un nuevo escenario continental que acotará las posibles opciones hasta culminar esta década: la continuidad de las negociaciones sobre los temas a profundizar en el marco del ALCA será el eje al que EEUU otorgará prioridad, mientras el desarrollo regional a partir de los temas de la Cumbre Sudamericana continuará siendo el eje fundamental de Brasil. Entre ambas agendas se pueden producir acercamientos operativos y funcionales desde el momento actual, por ejemplo en el tema de la energía. La posibilidad de que se termine conformando una agenda positiva no resulta, entonces, tan lejana, sobre todo si observamos los resultados del encuentro entre los presidentes de Brasil y EEUU, poco después de culminada la cumbre del Mercosur. De acuerdo con los resultados –creación de tres grupos de consulta de alto nivel, uno con el Departamento del Tesoro para fomentar el crecimiento, otro para el campo agrícola, y un tercero en el área de energía y continuidad de otros comités bilaterales que abordan temas que van de la educación a la defensa–, es factible que EEUU apoye los asuntos vinculados al desarrollo regional (comunicaciones, infraestructura, energía, ambiente), siempre que se mantenga la agenda de temas del libre comercio continental.

La cumbre del Mercosur y el espacio regional

La reciente cumbre del Mercosur realizada en Asunción produjo de por sí algunos resultados que enmarcan el camino y las opciones que puedan buscarse y desarrollarse en los próximos años en el Mercosur, en el bloque y países asociados y también en el espacio sudamericano. En ese sentido, los siguientes puntos enfatizan la idea de que se está gestando una nueva cartografía sudamericana con distintos vectores y alcances: la propuesta de Brasil, «Programa para la consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común. Objetivo 2006»; el reconocimiento de las asimetrías para buscar compatibilizar el desarrollo de los distintos países; la definición de objetivos políticos, culturales y de seguridad en la región del Mercosur y países asociados; los avances en el acuerdo Mercosur-Comunidad Andina de Naciones (CAN); y la articulación de los planes de desarrollo regional en el marco del Mercosur y países asociados con las prioridades y proyectos definidos en la Cumbre Sudamericana.

15. Según el análisis del diario *O Globo*: «Avanço na Reorganização do Mercosul Levou Brasil a Aceitar ALCA em 2005», Informe ALCA N° 72, RelNet, 23/6/03.

La iniciativa brasileña plantea una agenda de temas con vistas al proceso de integración, algunos pendientes y otros nuevos que confirman el mayor protagonismo que comenzó a tomar Brasil en la región desde 2000 con la iniciativa de la Cumbre Sudamericana. La propuesta consta de cuatro puntos: 1) programa político, social y cultural; 2) programa de la unión aduanera; 3) programa de base para el mercado común; y 4) programa de la «nueva integración». Los temas pendientes no son ninguna novedad en términos del proceso Mercosur: definir el arancel externo común y negociar los sectores sensibles a apoyar; terminar de concretar los regímenes especiales y un régimen de salvaguardas; adecuar y fortalecer la estructura institucional; precisar un orden jurídico regional y la exigibilidad de la normativa; terminar de procesar algunas negociaciones y acuerdos (servicios, compras gubernamentales, defensa de la competencia); especificar un régimen de incentivos y de promoción de inversiones. Estos temas ya estaban presentes en la Agenda 2000 del Mercosur y algunos se arrastran desde la etapa de transición. Lo novedoso se encuentra, entonces, en la definición de la alianza estratégica y en la voluntad política de llevarla adelante. Ello podría ser visto como más de lo mismo, sin una definición sobre las reglas exigibles e instrumentos para ponerlas en funcionamiento, pero la diferencia se encuentra en el cambio de las condiciones que llevan a que la sociedad política y civil de la región se enfrente a definiciones, temas y plazos que necesariamente debe encarar.

Los nuevos temas que plantea el «Programa para la consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común. Objetivo 2006» puntualizan algunos procesos e iniciativas que estaban en camino, pero que aún no se habían incorporado a la agenda regional. Entre ellos se encuentran los que tienen como objetivos programáticos, en el programa político, social y cultural: valorización del Foro Consultivo Económico y Social y ampliación de su ámbito a través de los mecanismos que entienda el propio Foro; fortalecimiento del papel de la Comisión Parlamentaria Conjunta a través de su participación en negociaciones y una articulación con los otros órganos de decisión, con el objetivo final de constituir un parlamento regional mediante elecciones directas; promover una mayor visibilidad cultural entre los Estados para un mayor conocimiento del Mercosur cultural; fomentar una cooperación entre los institutos de investigación social para ir conformando indicadores sociales armonizados



que sirvan de base para la elaboración de metas de política social de los países; concretar acuerdos en distintas áreas (migración, tramitaciones, cooperación judicial) que faciliten los trámites al ciudadano regional.

Entre los otros temas nuevos para la agenda Mercosur que surgen de la propuesta de Brasil se incluyen: el trato de las asimetrías de desarrollo¹⁶, el fomento de la integración productiva a través de foros de competitividad e instrumentos de financiamiento específicos, el reconocimiento de títulos para incentivar la libre circulación de profesionales, el desarrollo de programas de cooperación en educación con el objetivo de mejorar los niveles académicos, reforzar el papel de la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología con el objetivo de fomentar polos de desarrollo y promover proyectos de integración física regional.

La definición de compromisos y propuestas en materia política, cultural y de seguridad en la región se concreta en el «Comunicado conjunto de jefes de Estado del Mercosur y países asociados». Si bien este comunicado no obliga, las consideraciones expresadas y expuestas puntualizan los objetivos y definiciones de los países sobre algunos puntos concernientes al desarrollo futuro de los temas. Entre los objetivos que enfatizan la cobertura política de la región se ubican los siguientes: establecimiento de un marco jurídico sólido, que permita avanzar en la definición de una política común de seguridad; intensificación de las reuniones de coordinación en el ámbito del Foro de Consulta y Concertación Política, sobre los temas de la agenda internacional; continuidad de los esfuerzos desarrollados para combatir la producción, el tráfico y la distribución de todas las drogas ilícitas, y concertación de acciones conjuntas para promover proyectos, programas y planes nacionales y regionales basados en una estrategia de desarrollo alternativo o desarrollo alternativo preventivo; reafirmación de la importancia del Programa de Acción de Asunción acordado para los países en desarrollo sin litoral y de tránsito de la región latinoamericana; compromiso de realizar los máximos esfuerzos para viabilizar los proyectos prioritarios que contribuyan efectivamente a un acceso rápido a los mercados intrarregionales y a los puertos de ultramar, así como a un fortalecimiento de la integración sudamericana en el marco de la Iniciativa de la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana; resolución para instruir a las autoridades competentes de sus respectivos países en la preparación y aprobación de

16. Puede parecer exagerado incluir el tema de las asimetrías de desarrollo como tema novedoso, pero hasta el momento no había encontrado su inclusión oficial. En la reciente reunión del Consejo del Mercosur en Asunción, Paraguay presentó una propuesta de tratamiento de las asimetrías, que consta de diversas iniciativas agrupadas por materias (arancelaria y para-arancelaria, desarrollo fronterizo, infraestructura, negociaciones externas, capacitación de la mano de obra).

una Convención Internacional para la Diversidad Cultural en el marco de la Organización de la ONU para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

La iniciativa de Brasil para el Mercosur, las propuestas y compromisos que surgen del comunicado conjunto de los jefes de Estado, y los temas prioritarios del espacio sudamericano consolidan el esbozo de esta nueva cartografía de Sudamérica, de geometría variable en sus procesos de cooperación e integración en distintos planos: político, seguridad, económico, social, físico. En esta nueva cartografía general, Brasil se plantea como eje, en tanto impulsor del espacio sudamericano, por obvias razones de desarrollo y seguridad. Desde la perspectiva brasileña, la importancia del espacio regional es significativa, tanto por sus extensas fronteras como por su posición en cuanto al proceso de integración en América del Sur. Es por ello que el Mercosur resulta una prioridad definida en relación con su espacio territorial y que la consolidación del proceso le permite encarar de mejor manera el desarrollo de la infraestructura necesaria para enfrentar distintos problemas fronterizos¹⁷. Al respecto resulta relevante que mientras el porcentaje de territorio brasileño que colinda con Venezuela y Perú es significativamente mayor, el PBI regional de los estados de Brasil en tales límites no sea importante, y la relación inversa se produzca en las fronteras con Argentina¹⁸. De esta manera, además de la iniciativa de Brasil en el Mercosur y de los objetivos delineados en el marco de la cooperación política entre el Mercosur y los países asociados, los temas del desarrollo y la seguridad regional que fueron planteados y evaluados en la Cumbre de Guayaquil, y la marcha del acuerdo de libre comercio CAN-Mercosur, posibilitan ir definiendo una agenda sudamericana a partir de determinados principios comunes con los países de América del Norte, principios con particularidades y especificidades que parten de las necesidades de desarrollo regional, pero que continúan con definiciones políticas e identidades sociales y culturales¹⁹.

17. La importancia de Argentina y del Mercosur en la política exterior de Brasil está reflejada en distintos análisis. V. el artículo de Antônio Carlos Lessa: «A Diplomacia Universalista do Brasil: a Construção do Sistema Contemporâneo de Relações Bilaterais» en *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*, Número Especial 40 años de RBPI, 1958-1998, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, 1998. V. tb. Alcides Costa Vaz: «La política exterior brasilera: prioridades, alianzas estratégicas e implicancias para el Mercosur», ponencia presentada al seminario «Integración y seguridad en Mercosur + Chile», Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, 1998.

18. La frontera con Venezuela cubre 2.200 Km y los estados brasileños fronterizos ocupan 21,2% del territorio de Brasil. En el caso de Perú, la frontera común es de 1.520 Km y los estados limítrofes conforman 20,3% de ese territorio. En los dos casos, el PBI conjunto de los estados no sobrepasa 2,5%. Con Argentina, la frontera común es de 1.224 Km y los estados lindantes, que cubren 7% del territorio brasileño, generan 16% del PBI nacional.

19. Al respecto v. Sistema Económico Latinoamericano (SELA): «El consenso de Guayaquil sobre integración, seguridad y desarrollo: elementos para el análisis de la viabilidad de sus propuestas», SP/Di N° 17-02, Caracas, 2002.

Conclusiones

Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil generaron expectativas de variaciones en el proceso regional del Mercosur y en las perspectivas de las negociaciones externas, en particular las que se enmarcan en el ALCA. Ello resulta de especial significación por la orientación de izquierda de los nuevos gobiernos, por el carácter simbólico de la asunción de Da Silva en Brasil, por las circunstancias que atravesó Argentina y por los debates sobre los modelos de sociedad posible que se originaron en el nuevo escenario internacional. Por otra parte, la copresidencia del ALCA que comenzó a ejercer Brasil con EEUU en la última etapa de negociaciones con vistas a 2005, plazo establecido para concluir las, plantea un desafío de especial significación para las sociedades de la región, debido a la necesidad de generar recursos para el pago del servicio de la deuda y las perspectivas que le proporciona el acceso al mercado externo.

La definición de una alianza estratégica entre Argentina y Brasil vuelve a plantear los primeros desarrollos del proceso de cooperación entre ambos países en un nuevo marco regional. Esta nueva alianza estratégica, que se sustenta en una modificación de la política exterior argentina más que en una profundización de los ejes de la política exterior de Brasil, ha facilitado una nueva disposición de las negociaciones con EEUU. La modificación de la agenda del sistema internacional, más centrada en temas de seguridad y de responsabilidad regional, dificultad avanzar en los temas del comercio internacional, y la proximidad de los plazos ha llevado a EEUU a negociar con Brasil sus respectivas propuestas de futuro. Los intercambios se basan en el respeto de las fechas del ALCA, el pasaje de varios temas conflictivos al ámbito de la OMC, que a su vez tendrá probablemente un acuerdo para otorgar continuidad a las negociaciones, y el apoyo a los temas del espacio sudamericano de desarrollo y seguridad.

Estas negociaciones pueden propiciar una nueva agenda interamericana basada en el intercambio entre el desarrollo regional y un proceso continental que se dirige hacia el libre comercio. Por otra parte, ella es posible porque se ha ido consolidando una agenda sudamericana que tiene como eje articulador a Brasil, en tanto Estado continental. En este carácter, Brasil toma un mayor liderazgo en los distintos vectores de América del Sur, promoviendo: en el Mercosur (y los países asociados), con Argentina, un mercado y una política exterior y de seguridad comunes; a partir del Mercosur, con la CAN, una zona de libre comercio; en el espacio sudamericano, el desarrollo de las comunicaciones, infraestructura y energía.

Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional

*La lógica de los
pragmatismos*

Luiz Alberto Moniz Bandeira

Desde los tiempos de la monarquía, Brasil nunca aspiró a tener injerencia en los países latinos de América del Norte, que siempre consideró área de influencia de Estados Unidos. Empero, Brasil siempre estuvo dispuesto a tener una relación especial con EEUU en la medida exacta en que éste deseara lo mismo con Brasil. Esa dirección es todavía válida en la política exterior brasileña. Visto de cerca, un buen entendimiento entre los dos países también conviene por igual a ambos presidentes. Se trata, ante todo, de un dato cartográfico: son dos masas territoriales con enormes dimensiones y grandes contingentes poblacionales que necesitan mantener lazos estrechos, a pesar de las divergencias.

Tal como la «secular rivalidad» con la Argentina, la «tradicional amistad» de Brasil con Estados Unidos constituye, en gran medida, un estereotipo ideológico manipulado las más de las veces con el objetivo de influir en la política exterior y pautar, de acuerdo con determinados intereses, la marcha de las relaciones internacionales dentro del hemisferio. En realidad, las relaciones

Luiz Alberto Moniz Bandeira: politólogo e historiador brasileño, ha sido catedrático de la Universidad de Brasilia y visitante en las universidades de Heidelberg y Colonia. Autor de más de 20 obras sobre relaciones económicas e internacionales, entre ellas: *Presença dos Estados Unidos no Brasil. Dois Séculos de História*; *Brasil-Estados Unidos: A Rivalidade Emergente*; *Conflito e Integração na América do Sul. Brasil, Argentina e Estados Unidos (Da Tríplice Aliança ao Mercosul)*.

Palabras clave: integración, ALCA, Mercosur, Estados Unidos, Brasil.

entre Brasil y EEUU no fueron siempre tan amistosas, ni las relaciones con la Argentina tan ásperas. En el siglo XIX, el gobierno brasileño suspendió tres veces (1827, 1847 y 1869) las relaciones diplomáticas con EEUU pese a que desde 1848 ya destinara a ese mercado la mayor parte de sus exportaciones, principalmente de café. Las relaciones entre ambos países mejoraron después de 1870, y el alineamiento con EEUU durante la primera mitad del siglo XX fue reflejo de una complementariedad económica en la que las ventas de Brasil dependían entre 60% y 70% de las exportaciones de café y, en igual proporción, del mercado norteamericano. Sin embargo, así como en el siglo XIX Brasil reaccionó frente al predominio de Gran Bretaña, con la que entró en conflicto desde 1844 al rechazar las presiones para reanudar el Tratado de Comercio de 1827, tampoco aceptó pasivamente la hegemonía de EEUU, sobre todo a partir de 1951 cuando Getúlio Vargas, al volver al poder, intentó completar su tarea previa consolidando el proceso de industrialización promovido desde 1930 como un proyecto de Estado.

Geografía y políticas de Estado

Acertadamente, el periodista argentino Mariano Grondona¹ observó que no puede hablarse de una política externa de Fernando Henrique Cardoso u otra de Luiz Inácio Lula da Silva, puesto que Brasil, cualquiera sea su gobierno, desarrolla sus relaciones exteriores como política de Estado, manteniendo una línea de continuidad aun dentro de los cambios que puedan producirse. Por cierto, el país pone énfasis en América del Sur, aunque no a causa de dar por «perdido» su proyecto hegemónico en América Latina del Norte (México), América Central y el Caribe –con excepción de Cuba, en manos de EEUU–, como sugiere Grondona añadiendo que, fuera de Colombia, «América del Sur es el área donde Brasil puede aspirar aún a un papel hegemónico, dividiéndose de este modo el hemisferio occidental en dos porciones: el Norte ‘norteamericano’, y el Sur ‘brasileño’». Más bien, Brasil no da por «perdido» su proyecto hegemónico en América Latina del Norte, porque, desde el tiempo de la monarquía, en el siglo XIX, nunca aspiró a tener injerencia en esa región, siempre considerada área de influencia de EEUU. El concepto de América del Sur estuvo latente en todo momento en la política exterior brasileña, al contrario de la noción de América Latina, demasiado genérica y sin consistencia respecto de los reales intereses económicos y políticos brasileños, que siempre se restringieron, particularmente, a los países de la Cuenca del Plata, o sea Argentina,

1. M. Grondona: «Kirchner, entre Lula, Chávez, Powell y Lagos» en *La Nación*, 15/6/03, Buenos Aires.

Uruguay y Paraguay. Conforme ha señalado João Augusto de Araújo Castro, embajador en Washington (1971-1975), Brasil jamás consideró sus relaciones con EEUU como un capítulo de las relaciones entre EEUU y América Latina. «Brasil desea cooperar con todos los países del hemisferio, pero no quiere ser confundido con ninguno de ellos, ni siquiera admitiría ser confundido con la 'totalidad' del hemisferio»². Esto reflejaba no solo la resistencia brasileña a diluirse dentro de América Latina, sino también el rechazo a tal concepto, difundido por otra parte durante la ocupación de México (1862-1867) por las tropas de Napoleón III, cuando instalaron y sostuvieron a Maximiliano de Austria.

La percepción de dos Américas, distintas no por sus orígenes étnicos o diferencia de idiomas sino por la geografía, fue lo que siempre modeló la política exterior de Brasil, que desde el siglo XIX se abstenía de cualquier involucramiento en América del Norte, América Central y el Caribe mientras resguardaba a América del Sur como su área de influencia. En 1849, cuando Inglaterra anexó la Costa de Mosquitos, en Nicaragua, Brasil apoyó la protesta estadounidense, pero dejando en claro que no participaría en una guerra y reservando su «facultad de obrar conforme a sus intereses y a la dignidad de la Corona Imperial»³. También en 1861 no aceptó la invitación del secretario de Estado norteamericano, W.H. Seward, para intervenir junto con EEUU contra la ocupación de México por las fuerzas de Napoleón III, aunque el emperador Don Pedro II personalmente no aprobase la instalación de un régimen monárquico bajo la dominación de Francia⁴; se alegó que no había mayor interés en la cuestión. De manera que los intereses de Brasil se restringían primordialmente a la Cuenca del Plata y, en cierta medida, a los demás países de América del Sur.

La política exterior del barón de Rio Branco (1903-1912), continuando la tendencia de la diplomacia del Imperio (1822-1889), siguió orientaciones similares, al considerar las Américas como una especie de condominio en el que Brasil ejercería libremente su influencia sobre el Sur, mientras EEUU mantendría

*Pese a las
diferencias
o dificultades,
la idea de
integración
económica
entre Brasil
y Argentina
siempre se ha
reanudado*

2. «Exposição aos Estagiários da Escola Superior de Guerra», Washington, 22/6/1974; «Exposição aos Estagiários da Escola Superior de Guerra», Washington, 17/6/1975, en J.A. Araújo Castro: *Araújo Castro (Coletânea de Discursos)*, Editora da Universidade de Brasília, Brasília, 1982, pp. 283-284 y 315-316.

3. Despacho, Soares de Sousa a Teixeira de Macedo, AHI - MDB - 235/1/17.

4. Oficio, Lisboa a Taques, Washington, 20/10/1861, AHI-MDB - 23/3/11; Despacho, Taques a Lisboa, Río de Janeiro, 7/11/1861, AHI - MDB - 235/2/1.

bajo su tutela el Norte, el Centro y el Caribe. Cuando en 1903 Panamá se separó de Colombia con el apoyo estadounidense, Rio Branco, no obstante lamentar el acontecimiento, en lugar de protestar reconoció la nueva República, en acuerdo con la Argentina y Chile, para mantener la unidad con los cuales pretendió establecer un pacto de cordial inteligencia, conocido por las iniciales de éstos como ABC. En 1910, Brasil no atendió a un pedido de buenos oficios de Nicaragua para impedir que un barco de guerra norteamericano continuara apoyando una insurrección local⁵. Pero en 1908 reaccionó enérgicamente contra la actitud de EEUU, que estaba a punto de favorecer a Perú en el litigio sobre los territorios de Purus y Juruá. En esa oportunidad afirmó el «derecho nuestro (brasileño) a operar en política en esta área sin tener que pedir licencia o dar explicaciones» al gobierno norteamericano, que no debía involucrarse «para aumentar desacuerdos nuestros, en las cuestiones en que estamos empeñados»⁶. En 1909 Brasil estaba dispuesto a romper relaciones con EEUU si el presidente William Howard Taft ejecutaba el ultimátum dado a Chile para el pago de un millón de dólares, reclamado por la empresa norteamericana Alsop & Co.⁷

En 1935, al constatar que Brasil era excluido de una conferencia económica sobre la cuestión del Chaco, Oswaldo Aranha, entonces embajador en Washington, advirtió al secretario de Estado que «nada explica nuestro (brasileño) apoyo a EEUU en las cuestiones de América Central, sin una actitud recíproca de apoyo al Brasil en la América del Sur»⁸. Posteriormente, como canciller de Getúlio Vargas (1930-1945) firmó con Enrique Ruiz-Guiñazú, par de la Argentina, el Tratado del 21 de noviembre de 1941, con el objetivo de «establecer en forma progresiva un régimen de intercambio libre, que permita llegar a una unión aduanera ... abierta a la adhesión de los países limítrofes»; o sea, a la adhesión de los países de América del Sur. Ese Tratado no se concretó porque pocas semanas después, en diciembre de 1941, Japón atacó la base norteamericana en Pearl Harbor, dando al presidente Roosevelt el pretexto para vencer las tendencias aislacionistas e involucrar a EEUU en la guerra contra el Eje, «como una cruzada, con el lema de que América irá a liberar a Europa del yugo alemán»⁹.

5. Telegrama de Rio Branco a la embajada de Brasil en Washington, 16/6/1910, Telegramas expedidos - AHI - 235/4/1.

6. Telegrama de Rio Branco a Joaquim Nabuco, embajador de Brasil en Washington, 10/11/1908, *ibíd.*
 7. Entrevista con el embajador José Joaquim de Lima e Silva Moniz de Aragão, que fue secretario particular del barón de Rio Branco, Río de Janeiro, 1971.

8. Carta de Oswaldo Aranha a Getúlio Vargas, Washington, 9/4/1935, AGV - doc. 18, vol. 18.

9. Carta de Carlos Martins, embajador de Brasil en Washington, a Getúlio Vargas, Washington, 18/6/1940, doc. 97, vol. 33, AGV.



Intentos de integración

Pese a las diferencias o dificultades, la idea de integración económica entre Brasil y Argentina siempre se ha reanudado. En la primera mitad de los años 50, el presidente Perón intentó negociar con el presidente Vargas el Pacto ABC, para la creación de una unión aduanera entre Argentina, Brasil y Chile, lo que fue obstaculizado por factores políticos. Y en 1967, por encargo del presidente Humberto Castelo Branco, el ministro de Planeamiento, Roberto Campos, propuso a Adalberto Krieger Vasena, ministro de Economía argentino bajo el gobierno del general Juan Carlos Onganía, que Brasil y Argentina formaran una unión aduanera¹⁰, que incluyera separadamente a los sectores siderúrgico, petroquímico y agrí-

10. Roberto Campos: *A Lanterna na Popa: Memórias*, Topbooks, Río de Janeiro, 1994, p. 749.

cola, a concretarse en un plazo de cinco años (con una reducción anual de 20% en los aranceles hasta llegar a cero) y abierta a la adhesión de otros países, con diferentes calendarios de integración¹¹.

Los factores políticos y económicos de nuevo impidieron que ese entendimiento avanzara. Pero en 1986 los presidentes Raúl Alfonsín (1983-1989) y José Sarney (1985-1990) decidieron integrar los dos países en un mercado común abierto a otras naciones de la región¹², renovando, sin conocerlo, la iniciativa de 1941. Ese objetivo fue cimentado, en noviembre de 1988, por el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, por medio del cual ambos países se comprometieron a formar un espacio económico común, en el plazo de 10 años, que los presidentes Carlos Menem (1989-1990) y Fernando Collor de Melo (1990-1992) decidieron reducir a 5, hasta diciembre de 1994, adaptando los objetivos del Tratado de 1988 a las políticas de apertura económica y reforma arancelaria, de modo de acelerar en ambos países la liberalización comercial. El proceso de integración, hasta entonces más o menos adelantado por medio de protocolos sectoriales, asumió un carácter librecambista, de apertura general, sin protección sectorial y sin comercio administrado (salvo el automotriz), aunque con excepciones. Uruguay y Paraguay, en marzo de 1991, se unieron con la celebración del Tratado de Asunción, que determinó la constitución del Mercado Común del Sur (Mercosur), mediante la eliminación automática de los gravámenes y demás restricciones al comercio, y el establecimiento de un arancel común a más tardar el 31 de diciembre de 1994. El proyecto no era formar una simple área de libre comercio, sino constituir la raíz de un futuro mercado común, base de un Estado supranacional como la Unión Europea. De ahí que Brasil, bajo la conducción del canciller Celso Amorim, en 1993 iniciara negociaciones para armar una red de acuerdos de libre comercio con los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y crear en un plazo de 10 años el Área de Libre Comercio Sudamericana (Alcsa). Este proyecto desarrolló y amplió la Iniciativa Amazónica, que Brasil lanzara en 1992, tras la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan). Y probablemente el anuncio del presidente Itamar Franco (1992-1995), en octubre de 1993, haya incidido, entre otros factores, para que el presidente Bill Clinton (1993-2001) procurase revitalizar la Iniciativa para las Américas lanzada por George Bush (1989-1993) en 1990, proponiendo a fines de 1994 la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), de hecho una ampliación del Tlcan que abarcaría todo el hemisferio para 2005.

11. Entrevista de Roberto Campos con el autor, Brasilia, 10/3/1990.

12. Comunicado conjunto de prensa, 30/7/1986, *ibíd.*, pp. 65-68.

La cuestión ALCA/Mercosur se tornó así el principal nervio de la rivalidad entre Brasil y EEUU, por involucrar profundas contradicciones y entrelazamientos de intereses económicos, políticos y estratégicos. El establecimiento del Alcsa, teniendo como núcleo el Mercosur, no convenía a EEUU, representaba un gran obstáculo a su proyecto de integración hemisférica subordinada y otorgaría más *bargain power* a Brasil y los demás Estados de la región del que tendrían individualmente en cualquier negociación que fuesen a encarar hacia el ALCA¹³, en el cual por otro lado Brasil no tenía interés, ya que no podía permitir, como lo hizo Argentina, que su parque industrial se desmantelara y quedara convertido en chatarra bajo una devastadora reducción de aranceles y soportando crecientes saldos negativos en su balanza comercial. El embajador Samuel Pinheiro Guimarães, uno de los encargados de las negociaciones de los acuerdos de integración Brasil-Argentina, en 1986-1987, cuando aún era consejero-jefe de la División Económica de Itamaraty, denunció el ALCA como parte de la estrategia de mantenimiento de la hegemonía política y económica de EEUU, «que realizaría su designio histórico de incorporación subordinada de América Latina a su territorio económico y a su área de influencia político-militar»¹⁴, e insistió en que Brasil debía abandonar los entendimientos para su implementación: «El ALCA llevará a la desaparición del Mercosur», advirtió.

***El esfuerzo
de integración
con Argentina
apunta a
la ampliación
de su espacio
económico***

Dada la preocupación de gran parte del empresariado brasileño frente a los riesgos de la propuesta norteamericana y las crecientes dificultades del Mercosur, desencadenadas por la devaluación del real en 1999, el presidente Cardoso comenzó a hacer énfasis en la idea de América del Sur y en el proyecto del Alcsa, promoviendo una reunión de los jefes de Estado, a realizarse en Brasilia en septiembre de 2000. Antes del encuentro, lo definió como una «reafirmación de la propia identidad de la América del Sur como región», donde la democracia y la paz permitirían una integración cada vez más intensa entre países que conviven en vecindad. Y realzó: «La vocación de la América del Sur es la de ser un espacio económico integrado, un mercado ampliado por la reducción o eliminación de trabas y obstáculos al comercio, y por el perfeccionamiento de las conexiones físicas en transportes y comunicaciones»¹⁵.

13. Declaración del embajador Celso Amorim, ministro de Relaciones Exteriores de Itamar Franco, publicadas por *Business Week* año II N° 18, en Fundação Alexandre de Gusmão: *Política Externa. Democracia. Desenvolvimento. Gestão do Ministro Celso Amorim no Itamaraty (agosto 93 a dezembro 94)*, Brasilia, 1995, p. 297.

14. Entrevista del embajador Samuel Pinheiro Guimarães a *Valor Econômico*, 2/2/2001.

15. Fernando Henrique Cardoso: «O Brasil e uma nova América do Sul» en *Valor Econômico*, 30/8/2000.

El fundamento para esa integración económica sería el Mercosur, y dentro de éste el Brasil, que lo impulsaba no solamente por motivos económicos y comerciales sino también por razones políticas y geopolíticas. «Mercosur es más que un mercado; es, para Brasil, un destino», dijo Cardoso en 2001¹⁶. Y esta frase, expresando la continuidad esencial de la política exterior brasileña, repercutió en EEUU¹⁷, lo que llevó a Henry Kissinger a constatar que el Mercosur tendía a presentar los mismos rasgos de la UE, que buscaba definir una identidad política distinta de EEUU, si no una manifiesta oposición. «Especialmente en Brasil hay líderes atraídos por la perspectiva de una América Latina políticamente unificada que choca con EEUU y con el Tlcan», observó Kissinger. Según percibió, mientras se concebía el ALCA como un área de libre comercio, el Mercosur representaba una unión aduanera, que por su naturaleza tendría un arancel externo común más alto que el vigente entre los Estados asociados, buscando evolucionar hacia un mercado común; señalaba que ello no sería conveniente, porque probablemente afirmaría la identidad latinoamericana como separada y, de ser necesario, opuesta a EEUU y al Tlcan. «... Todo esto ha creado un potencial de disputas entre Brasil y EEUU sobre el futuro del Cono Sur del hemisferio occidental», reconoció Kissinger¹⁸.

Brasil posee uno de los 10 mayores parques industriales del mundo, relativamente eficiente y diversificado en sus exportaciones, compuestas en más de 50% por manufacturas y productos de tecnología avanzada, que suplantaron al azúcar, el café, el cacao y otros *commodities* de escasa elaboración. El esfuerzo de integración con Argentina, teniendo como base el Mercosur, apunta a la ampliación de su espacio económico, favorecido por la contigüidad geográfica, a lo largo de la plataforma continental, cuyo eje Río de Janeiro-San Pablo-Córdoba-Rosario-Buenos Aires, constituye la región de mayor desarrollo del subcontinente. La perspectiva brasileña es que la unión aduanera evolucione hacia un mercado común, unificando las políticas macroeconómicas y articulando las bases de un Estado supranacional, como la UE. Esto permitiría a Brasil concretar su destino de potencia mundial, no aisladamente sino integrado con los demás países de América del Sur. Es un proyecto distinto del ALCA, dentro del cual circularían solamente mercancías y capitales, no la fuerza de trabajo, y por consiguiente se contraponen a los propósitos tanto económicos como políticos de EEUU.

16. Discurso del presidente Cardoso en la Reunión de la Cumbre del Mercosur, en ocasión de la Reunión del Consejo del Mercado Común, Asunción, 22 de junio de 2001.

17. Larry Rohter: «South American Trade Bloc Called Mercosur Under Siege» en *The New York Times*, Nueva York, 24/3/01.

18. Henry Kissinger: *Does America need a Foreign Policy? (Toward a Diplomacy for the 21st Century)*, Simon & Shuster, Nueva York, 2001, pp. 152-163.

La crisis que se abatió sobre Brasil, Argentina y otros países de la región a fines de los años 90, afectó la consolidación del Mercosur. Fue una crisis preexistente a la ejecución del programa neoliberal del Consenso de Washington. Pero las condiciones económicas, sociales y políticas que en los años 60 y 70 habían derivado en los movimientos de insurgencia, se agravaron al final de una década de políticas neoliberales, ejecutadas por gobiernos democráticamente electos. La deuda externa continuó siendo un problema para toda América Latina. Al finalizar 2001, según un informe del SELA, la deuda alcanzó la «alarmante» cifra de 784.000 millones de dólares, cerca de 30.000 millones más que en 2000, con tendencia al crecimiento, acercándose a los 800.000 millones, dependiendo del aumento que tuviera la deuda argentina¹⁹. A lo largo de los años 90, casi todos los países de Sudamérica (Argentina desde 1992, Brasil a partir de 1994) convivieron con el déficit de la balanza comercial como consecuencia, sobre todo, de la desregulación económica y la apertura unilateral de los mercados, intensificada mediante los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, sin que las barreras para-arancelarias (cuotas, técnicas, sanitarias, etc.) fuesen instituidas dificultando las importaciones, como hacía EEUU y otros integrantes de la OCDE. Sin contar a Venezuela y Ecuador²⁰, únicos con superávit debido a las exportaciones petroleras hacia EEUU, el saldo negativo acumulado de todos los demás países de América del Sur, entre 1995 y 2002 (cuatro meses²¹), alcanzó el total de 68.100 millones de dólares. Solamente el déficit acumulado de los cuatro socios del Mercosur, en su comercio con los países del Tlcán fue de 44.540 millones, en el mismo periodo. Por otro lado, las remesas de intereses, regalías y transferencias clandestinas aumentaron como consecuencia de la desnacionalización de las empresas, sobre todo estatales, cuyo control fue a manos de capitales extranjeros. Dado que pasaron a tener déficit comercial y las inversiones directas prácticamente cesaron después de las privatizaciones, se hizo cada vez más difícil para los países del Cono Sur, en tales circunstancias, cumplir con el servicio de la deuda externa hasta entonces alcanzado, cubierto en parte con el saldo positivo de la balanza comercial, con inversiones directas y créditos externos.

Brasil y el ALCA

Si se implantara el ALCA esta situación se agravaría aún más, pues el principio subyacente de la política comercial de Washington siempre fue «apoyar la pros-

19. Secretaría Permanente del SELA (Sistema Económico Latinoamericano): «Informe de coyuntura América Latina y el Caribe: cómo cierra la economía en 2001», Caracas, 2001.

20. Venezuela tuvo un superávit acumulado de cerca de 46.810 millones de dólares, y Ecuador, de 2.450 millones; <www.aladi.org/inicio.htm>.

21. Los datos de Bolivia, cuyo déficit acumulado en el periodo fue de 1.370 millones de dólares, no incluyen los primeros cuatro meses de 2002.

peridad y los puestos de trabajo de EEUU y la riqueza de las empresas estadounidenses», conforme las propias palabras de la embajadora Charlene Barshefsky, representante comercial en el segundo gobierno de Bill Clinton²². En su opinión, con el fin de la Guerra Fría las alianzas comerciales tendrían en el siglo XXI un papel crecientemente importante en la definición de las relaciones entre los Estados; y del mismo modo que los pactos militares en el siglo XX, modelarán el sentido esencial de las relaciones globales²³. Al pedir a la Cámara de Representantes, en 1997, una rápida aprobación del *fast track*, dijo que gobiernos de países con mercados en rápido crecimiento de Asia y América Latina acordaban entendimientos y establecían nuevas y exclusivas alianzas comerciales en «potencial detrimento de la prosperidad y del liderazgo de EEUU»²⁴. La entonces secretaria de Estado, Madeleine Albright, dejó también en claro que el objetivo expreso del ALCA y de la APEC (Asociación de Cooperación Económica de Asia y del Pacífico), como de la red de más de 200 acuerdos comerciales, entre ellos la Ronda Uruguay, era modelar el sistema económico global de manera que funcione en beneficio de EEUU. Tales acuerdos permitieron un aumento de 34% en la exportaciones norteamericanas y la creación de 1,6 millón de puestos trabajo, desde 1993 (ibíd.). Según Albright reafirmó en el Senado, la primera obligación («*primary obligation*») del gobierno norteamericano era para con sus propios ciudadanos²⁵. De donde se concluye que el proyecto del ALCA no apunta a beneficiar a otros países del Hemisferio, sino sobre todo a EEUU.

Brasil siempre tuvo conciencia de las pérdidas que podría sufrir con la implantación del ALCA, de ahí su resistencia a seguir con las negociaciones. El Mercosur representa 10% del comercio de la región y, dentro del Mercosur, Brasil responde con cerca de las dos terceras partes²⁶. A pesar de la gran asimetría, en el sur del hemisferio occidental Brasil es el único país en condiciones de rivalizar con EEUU, debido a su extensión territorial, masa demográfica, parque industrial diversificado (el más grande del así llamado Tercer Mundo), volumen del PIB, posición estratégica en la subregión, fronterizo con todos los países excepto

22. «...To support U.S. prosperity, U.S. jobs and the health of the U.S. companies», Barshefsky statement before House Trade Panel, 3/18, *U.S. Information and Texts* N° 011, USIS, 20/3/1997, p. 42.

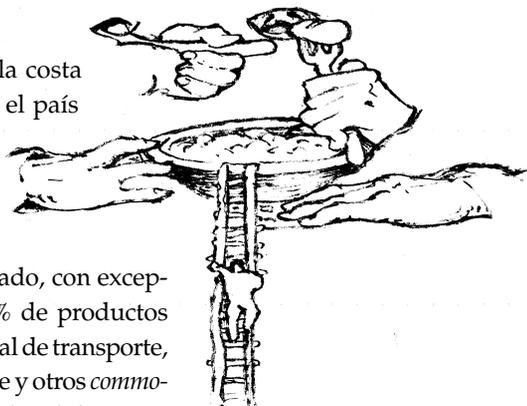
23. Barshefsky testimony to Senate Finance Committee, *U.S. Information and Texts* N° 5, 5/2/1997, p. 8.

24. Barshefsky statement before House Trade Panel, 3/18, *U.S. Information and Texts* N° 011, 20/3/1997, p. 38. La parte del debate con los senadores, en la cual se refirió al Mercosur como ejemplo de «little units or system of rules and obligations» no fue divulgada por la USIS en el sitio de la USTR en internet.

25. «... We must continue shaping a global economic system that works for America», Secretary of State - Designate Madeleine K. Albright. Prepared statement before the Senate Foreign Relations Committee, as released by the Office of the Spokesman, Department of State, Washington, D.C., 8/1/1997; <www.secretary.state.gov/statements/970108a.html>.

26. José Serra: «ALCA, Mercosul e Abertura Externa» en *Política Externa* vol. 7 N° 1, 6-7/1998, p. 18.

Chile y Ecuador, y su confrontación con la costa occidental de África²⁷. Brasil es, también, el país con estructura económica menos complementaria con la de EEUU, Canadá y México. Los productos manufacturados constituyen cerca de 80% de lo exportado a los países sudamericanos²⁸. Por otro lado, con excepción de Argentina, de donde importa 50% de productos industrializados²⁹, como autopartes y material de transporte, Brasil compra, principalmente, granos, carne y otros *commodities* de Uruguay y Paraguay, minerales de Chile, Perú, Bolivia y Colombia, petróleo de Venezuela y Ecuador, al mismo tiempo que vende a ellos equipos de transporte, maquinaria y varios tipos de manufacturas³⁰. Es decir, este cuadro comercial dentro de la subregión es similar al intercambio entre potencias industriales y países en vía de desarrollo, cuyas economías se asientan predominantemente en la producción primaria. En tales circunstancias, los intereses de Brasil *vis-à-vis* EEUU, en las negociaciones del ALCA, se diferencian de los de otros Estados sudamericanos, aunque sean también coincidentes como en la oposición a los subsidios agrícolas y trabas no arancelarias.



Un estudio de mayo de 2002, elaborado por la Secretaría Federal de Impuestos y Aduanas (Secretaria da Receita Federal), señala que EEUU, México y Canadá serían los países más beneficiados con la formación del ALCA, cuyo comercio estaría concentrado en empresas multinacionales, que modifican los precios las más de las veces para transferir ganancias o pérdidas de un país para otro. La Federación de Industrias del Estado de San Pablo (Fiesp), a su vez, demostró que Brasil perdería 1.000 millones de dólares por año en su comercio exterior, desde el 1º de enero de 2006, fecha prevista para la implantación del ALCA³¹. También la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) ha concluido que el ALCA trae más amenazas que oportunidades para Brasil, con una pérdida de mercado dentro del hemisferio para 176 productos exportados por sus empresas, principalmente en los sectores manufactureros (máquinas y equipos, au-

27. Samuel Pinheiro Guimarães: *Quinhentos Anos de Periferia*, Editora da Universidade do Rio Grande do Sul / Editora Contraponto, Porto Alegre-Río de Janeiro, 1999, p. 101.

28. *Ibid.*, pp. 101-121; J. Serra: *ob. cit.*, p. 18.

29. Rubens Antônio Barbosa: *América Latina em Perspectiva: A Integração Regional da Retórica à Realidade*, Aduaneiras, San Pablo, 1991, p. 102.

30. Samuel Pinheiro Guimarães: «Market Access in a ALCA», *paper* presentado en el Fifth Colloquium of the Project IDB / Eclac (BID / Cepal), «Support to the Process of Hemispheric Trade Liberalization», 28-29 de septiembre de 1992.

31. *Folha de São Paulo*, 26/7/02.

A Brasil no le interesa participar de áreas de libre comercio con potencias mucho más desarrolladas y poderosas

tos, papel y celulosa, y productos químicos) en virtud de la concurrencia de EEUU y Canadá³². Y un estudio realizado por investigadores de la Universidad de Campinas, a pedido del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior durante la gestión de Cardoso, llegó a la misma conclusión: tras analizar 18 cadenas productivas –los sectores que dan cuenta de 53,1% de la producción industrial, 57% de las exportaciones y 68,4% de las importaciones totales del país, la implantación del ALCA incrementaría las importaciones brasileñas e inhibiría las exportaciones hacia América Latina, además de alejar las inversiones extranjeras, de promover la «desindustrialización y desnacionalización» económica, y de aumentar el desempleo y la demanda de dólares³³.

Los objetivos de Estados Unidos con el ALCA no se reducen solamente a la remoción de aranceles y trabas no arancelarias al comercio dentro de las Américas, sino que abarca entre otros temas los servicios, inversiones, compras gubernamentales y propiedad intelectual. Las propuestas buscan defender los sectores poco competitivos de la economía norteamericana, razón por la cual no quieren colocar en la agenda sus instrumentos proteccionistas, como la ley antidumping y los subsidios agrícolas. Lo puso en evidencia el Congreso al aprobar, en agosto de 2002, la Trade Promotion Authority (Ley de Promoción Comercial), concediendo al presidente Bush un mandato restringido para negociar acuerdos comerciales, limitando las negociaciones sobre el ALCA fundamentalmente a los temas de interés estadounidense. El Congreso norteamericano mantuvo los subsidios a la agricultura y la legislación antidumping, que tanto afecta las ventas de productos manufacturados, entre ellos los siderúrgicos brasileños, que a su vez fueron obstaculizados por los aumentos arancelarios aprobados por Bush. No sin razón el presidente Cardoso declaró que «si las condicionantes fueran implementadas al pie de la letra, ello significaría la inexistencia del ALCA».

En realidad, a Brasil no le interesa participar de áreas de libre comercio con potencias mucho más desarrolladas y poderosas que presentan ventajas estructurales, como EEUU, cuyas empresas multinacionales y megaempresas son las más fuertes del mundo y a favor de las cuales funcionaría el proceso de concentración de la riqueza. La coincidencia produciría efectos destructivos en la in-

32. *O Estado de São Paulo*, 13/8/02.

33. «Estudo da Competitividade de Cadeias Integradas no Brasil: Impacto das Zonas de Livre Comércio» en *Jornal do Brasil*, Río de Janeiro, 11/12/02.

industria brasileña, especialmente en los sectores más sofisticados, como bienes de capital, componentes electrónicos, química, electrónica de consumo, *software* y computadoras, y tendería a desarticular su economía y retrotraerla a una condición agrícola o agroindustrial, productora de bienes industriales livianos o tradicionales. El presidente Cardoso declaró en la 3ª Cumbre de las Américas, en Québec (abril de 2001), que el ALCA sería «bienvenido» si su creación fuese un paso para dar acceso a los mercados más dinámicos; si efectivamente fuese el camino para normas compartidas sobre antidumping; si redujera las trabas no arancelarias; si evitara la distorsión proteccionista de las buenas normas sanitarias; si, al proteger la propiedad intelectual, promoviese, al mismo tiempo, la capacidad tecnológica de los pueblos; y si fuese más allá de la Ronda Uruguay corrigiendo las asimetrías entonces cristalizadas, sobre todo en el área agrícola. «Si no fuera así, sería irrelevante o, en la peor de las hipótesis, indeseable»³⁴. Algunos meses después, durante un evento sobre «Desafíos, oportunidades y riesgos de la globalización para el país», promovido en Río de Janeiro por el Colegio de Abogados brasileño, Cardoso reconoció que era más fácil, «ideológica y políticamente», negociar acuerdos comerciales con la UE que con EEUU, pues el poder norteamericano representaba un riesgo mayor a la soberanía de los otros países³⁵. En la última campaña presidencial de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, entonces candidato del Partido de los Trabajadores (PT), no solo criticó la política externa de estadounidense diciendo que de cada diez palabras de Bush, nueve se refieren a la guerra; dijo también que la propuesta del ALCA, como está formulada por EEUU, «no es una propuesta de integración sino una política de anexión, y nuestro país no será anexado»³⁶.

Sin embargo, más por conveniencias políticas que por intereses comerciales, Brasil siguió con las negociaciones sobre la implantación del ALCA. De acuerdo con ello el presidente Lula, si bien tuvo duras críticas a la propuesta estadounidense durante la campaña electoral, todo indica que, como ha declarado, defenderá con mayor firmeza los intereses brasileños. El énfasis ha sido puesto en la consolidación y profundización del Mercosur, mientras ha tratado de desplegar esfuerzos agresivos para la construcción de alianzas con países vecinos, mediante la concesión de líneas de crédito para exportación a la Argentina, Venezuela y otros. La prioridad es formar una unión política asentada en el Mercosur, que hacia fines de 2003 debe firmar un acuerdo bilateral con la CAN, para la formación de una zona de libre comercio. Esa unidad empieza por la

34. Discurso del presidente Cardoso en la apertura de la 3ª Reunión Cumbre de las Américas, Québec, 20 de abril de 2001.

35. *Gazeta Mercantil*, San Pablo, 25/10/01.

36. *Folha de São Paulo*, 24/9/02.

convergencia, con una perspectiva de integración, de esos dos grandes agrupamientos comerciales de la subregión –el Mercosur ampliado y la CAN–, con un acercamiento creciente a la Guyana y Surinam, y se hace necesaria para reforzar el poder negociador no solo de Brasil, sino sobre todo de los demás países de la región, que tienen aún menor peso económico y político *vis-à-vis* EEUU, Canadá y México.

El mencionado embajador Araújo Castro, dijo en su momento que Brasil estaba dispuesto a ir hacia una «relación especial» con EEUU en la medida exacta en que EEUU deseara una «relación especial» con Brasil³⁷. Esa dirección es todavía válida en la política exterior brasileña. Una buena relación entre ambos países conviene no solo a Lula sino también a Bush. Así como Richard Nixon (1969-1974) percibió que su país estaba con las manos atadas, excluyendo sus opciones diplomáticas, frente a un país de la magnitud de China, parece que la administración Bush entendió que no puede prescindir de Brasil, pese a todas las divergencias, en sus relaciones con América del Sur. La cooperación entre los dos países no es sólo una necesidad económica, política o diplomática; antes que todo, como subrayara Araújo Castro, es un dato cartográfico. El mapa del hemisferio muestra la enorme dimensión de esas dos masas territoriales, con grandes contingentes poblacionales y que necesitan mantener lazos estrechos, a pesar de las divergencias. En 1962, Kennedy mostró el mapa de América del Sur a los periodistas, al advertirles del error de hostilizar a Brasil cuando el gobernador de Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, nacionalizó la ITT³⁸. Es necesario mantener el sentido de las proporciones, dijo. Lo que le importaba era toda la nación brasileña, que era una llave vital y con la cual EEUU debía tener las más íntimas relaciones. Su asesor Arthur Schlesinger Jr., señaló que «así como el futuro de la democracia en Asia depende considerablemente del ejemplo de India, el futuro de la democracia en la América Latina depende considerablemente del ejemplo de Brasil»³⁹. En 1971, Nixon declaró que el resto de América Latina iría adonde fuese Brasil⁴⁰; y en 1976, Kissinger, entonces secre-

37. «Exposição aos Estagiários da Escola Superior de Guerra», Washington, 22/6/1974; «Exposição aos Estagiários da Escola Superior de Guerra», Washington, 17/6/1975, en J.A. Araújo Castro: *Araújo Castro (Coletânea de Discursos)*, Editora da Universidade de Brasília, Brasília, 1982, p. 285.

38. «... Look at the map and realize the vitality of Brazil. I think that we ought to keep the sense of proportion» en *Public Papers of the President of the United States - John F. Kennedy, 1962 (Jan. 1 to Dec. 31, 1962)*, U.S. Government Printing Office, p. 203.

39. «... Just as the future of democracy in Asia depends considerably on the example of India, so the future of democracy in Latin America depends on the example of Brazil» en *Memorandum for the President - Subject: Brazil. Briefing Book, A Schlesinger Jr., Washington, Mar. 31, 1962*, Confidential. John F. Kennedy Library.

40. «We know that as Brazil goes, so will go the rest of that Latin American continent» en Jan K. Black: *United States Penetration of Brazil*, University of Pennsylvania Press, 1977, p. 55.

tario de Estado, interrogado en el Congreso sobre si no estaba dando a Brasil estatus de potencia por haber firmado un memorando consultivo con el canciller brasileño, contestó: «Brasil tiene una población de 100 millones de habitantes, vastas fuentes de recursos económicos, un rápido índice de crecimiento económico. Brasil se está volviendo una potencia mundial y no necesita aprobación de nadie, y es nuestra obligación en la conducción de la política exterior trabajar con las realidades que existen»⁴¹. Los americanos son muy pragmáticos. Si no consiguen evitar que América del Sur se unifique bajo el liderazgo de Brasil y adquiera su propia identidad, tienden a aceptar la realidad. El mismo Kissinger escribió que no hay razón para que EEUU se oponga al Mercosur, en la medida en que funcione parejo al ALCA.

El ALCA sin el Mercosur, y especialmente sin Brasil, es irrelevante para EEUU. Brasil es el décimotercer destino de las exportaciones de EEUU, y éste el segundo comprador de Brasil, después de la UE. Tras el fracaso de los programas neoliberales aplicados durante los años 90, las políticas en la región tienden hacia la izquierda, a favor de un Estado más fuerte e intervencionista. En tales circunstancias, EEUU necesita tener un mejor entendimiento con Brasil, apoyando al gobierno de Lula en su intento de aliviar la pobreza, con el objetivo de evitar una crisis profunda que dañaría las perspectivas de recuperación de toda la región y afectaría, incluso, a la superpotencia. El encuentro de tres horas entre los presidentes Bush y Lula, el 20 de junio de 2003, no fue meramente protocolar y usual, como lo demostró el hecho de que estuvieran acompañados por 10 ministros, para examinar y discutir los problemas que afectan las relaciones entre los dos países y hacer un balance maduro de sus divergencias y convergencias, en la búsqueda de soluciones consensuadas. Pero existen profundas diferencias entre los dos países en el trato comercial, difíciles de resolver porque no dependen de la voluntad de Bush. Las concesiones hechas hasta ahora por EEUU respecto del acceso al mercado en igualdad de condiciones no son consideradas suficientes por el gobierno brasileño. De cualquier modo, ese encuentro demostró que para ser prestigiado por EEUU, un país no necesita mantener «relaciones carnales» ni renunciar a su política externa, uno de los atributos de la soberanía, como lo hizo la Argentina bajo el gobierno de Carlos Menem.

41. «Brazil has a population of 100 million, vast economic resources, a very rapid rate of economic development. Brazil is become a world power, and it does not need our approval to become one, and it is our obligation in the conduct of foreign policy to deal with the realities that exist» en Henry Kissinger: *Does America need a Foreign Policy? (Toward a Diplomacy for the 21st Century)*, Simon & Shuster, Nueva York, 2001, pp. 159-161.

La integración económica, la apertura externa y el desarrollo económico reciente de México

Este trabajo revisa algunos aspectos del desarrollo reciente de la economía mexicana en lo relativo a la estrategia de crecimiento basada en la liberalización del sector externo, la expansión de las exportaciones y la integración en el bloque norteamericano. Se postula que esa estrategia ha tenido consecuencias en la estructura productiva y en la dinámica de la economía. Los resultados pueden ser ilustrativos para reflexionar sobre posibles efectos en otros países que intenten practicar políticas similares.

Fidel Aroche Reyes

Las reformas que experimentó la economía mexicana durante las dos últimas décadas del siglo xx han subrayado la necesidad de abrir la economía y hacer de la dinámica de la demanda externa un factor fundamental para el desarrollo. El acceso a un mercado mayor amplía las posibilidades de crecimiento, y por otra parte exige una mayor competitividad de los productores nacionales; en ambos casos se consigue un mayor nivel de bienestar para la población. En la práctica, la adopción de esta estrategia ha incluido como un elemento central la firma de tratados de libre comercio con varios países y áreas econó-

Fidel Aroche Reyes: profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México y Pontificia Universidad Católica del Perú.

Nota: Agradezco a Oscar Ugarteche los comentarios a una versión anterior de este documento. Los errores persistentes son de mi responsabilidad.

Palabras clave: modelos económicos, integración, México, Tlcan.

micas, siendo el principal el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) con Canadá y Estados Unidos, que entró en vigor en enero de 1994. La importancia de este acuerdo para México radica en dos aspectos principales: primero, es difícil desestimar el tamaño del bloque económico norteamericano; y segundo, EEUU ha sido por largo tiempo el principal socio comercial, además de la primera fuente de flujos de capitales y en general principal referente para México en la economía mundial. En efecto, uno de los argumentos esgrimidos para adoptar tal estrategia de crecimiento es que el sistema de protección bajo el que se desarrolló la economía desde, por lo menos, 1952 fomentó la formación de un aparato productivo ineficaz, puesto que la competencia interna no basta para inducir a los empresarios a tomar las decisiones más eficientes. De hecho, existen ejemplos donde se han generado estructuras de mercado que han amagado la competencia, ya que propician que pocos agentes gocen de grandes cuotas y poder de mercado; tales estructuras no garantizan la mejor asignación de recursos. Así, los empresarios imponen precios superiores a los internacionales y extraen parte del excedente del consumidor, gozando de cuasirentas cuyo costo social es superior a los beneficios de la protección. Luego –sigue el argumento– el bienestar se maximiza *ceteris paribus*, abriendo la economía al mercado internacional.

Sin embargo, los defensores de la protección siempre argumentaron que tal práctica sería temporal, y que al final de la etapa de industria infante quedaría formado un aparato productivo más diversificado, que no habría existido sin esa estrategia, y cuya presencia hace posible generar mayor valor agregado y mejores niveles de empleo, incluyendo trabajo de mejor calidad, entre otros beneficios (Bruton). Probablemente la acumulación interna de capital entre 1940 y 1970, producida al amparo de la protección durante la posguerra, explique la estabilidad que gozó la economía en esos años. No obstante, un argumento a favor de las reformas es que no hay evidencia de que los empresarios hayan tenido disposición a aprender, por lo cual siguen siendo no competitivos luego de décadas de proteccionismo. De cualquier modo, una tesis más importante es que la protección ha dado origen a un aparato productivo que no responde a las ventajas comparativas del país, dando lugar a costos altos y a usos ineficientes de los recursos escasos. De manera que, otra vez, para que el bienestar no sea inferior al óptimo posible bastaría con que se eliminaran esas distorsiones.

Por otra parte, en las últimas décadas se observa en la economía internacional una tendencia a constituir bloques económicos, frecuentemente sancionados por tratados internacionales. Sin embargo, estos bloques contravienen la teoría pura del comercio internacional, puesto que favorecen el intercambio entre los

países miembros en detrimento de la libre competencia entre productores de diferentes naciones en el mercado mundial (Panagariya). La cercanía geográfica, las diferencias entre las asignaciones iniciales de recursos y los perfiles de especialización distintos, entre otros determinantes, explican la conformación de estos bloques económicos «naturales» (Frankel et al.). Las similitudes culturales que permiten la existencia de patrones de consumo comparables entre países sería otro argumento a favor de la conformación de bloques no necesariamente compactos geográficamente, sin contar con los costes de transporte o de transacción cuando se trata de países lejanos. De todos modos, puede postularse que los miembros de un bloque se especializan y acceden a economías de escala mayores, lo que les asegura también mayores niveles de bienestar.

Los países no miembros del bloque, sin embargo, probablemente enfrenten menores oportunidades de comercio, mientras quedan por verse las consecuencias en el intercambio de los miembros de bloques no sustentados en flujos comerciales «naturales». Es decir, los acuerdos políticos no necesariamente inducen mayores volúmenes de manera inmediata, aunque, desde luego, pueden facilitar los existentes y probablemente fomenten los futuros. Otro punto importante es si los intercambios provocados por la existencia de estos acuerdos económicos responden a las condiciones de eficiencia que reivindica la teoría del comercio internacional (Panagariya). En todo caso, puede demostrarse que el bienestar global es mayor en condiciones de libre comercio internacional, y que a medida que aumenta el número de bloques, la pérdida de bienestar es mayor (Frankel et al.). Ahora bien, puede postularse que los grupos de países con grandes intercambios comerciales constituyen bloques económicos naturales y que, en la medida en que comercian, se trata de sistemas integrados. Si además hablamos de comercio de mercancías empleadas en la producción, tal integración será de carácter estructural y su profundidad dependerá de qué tan necesarios sean esos bienes para la continuación de la actividad productiva en cada país involucrado. Allí, las peculiaridades de la estructura productiva de cada sistema son importantes para definir la forma de la integración o de la dependencia entre los sistemas implicados (Motohashi).

El propósito de este documento es reconsiderar algunos hechos referentes al proceso de integración de México en el bloque de América del Norte, y en este marco examinar algunas consecuencias para el desarrollo de la economía mexicana. Así, el resto del documento está organizado como sigue: el primer apartado considera algunos rasgos del proceso de conformación de dicho bloque, así como algunas consecuencias observadas en las estructuras económicas de los países miembros; la segunda sección revisa determinados datos sobre los inter-

cambios comerciales en América del Norte frente a la dinámica económica; el tercer punto plantea consideraciones acerca de los impactos que han tenido estas tendencias del sector externo y de la estructura productiva en el crecimiento. Por último, el cuarto apartado presenta algunas reflexiones en torno del problema del desarrollo, a la luz de los hechos aquí revisados.

Comercio e integración en los países de América del Norte

En enero de 1994 entró en vigor el Tlcán. Este tratado se monta sobre unas tendencias a la integración regional que ya estaban en marcha, si bien puede decirse que las ha acelerado, sin modificar de manera notable lo existente. Así, por un lado, Canadá y EEUU han comerciado entre sí extensamente por décadas, y habían firmado una serie de acuerdos y tratados comerciales de diverso alcance a partir del pacto sobre la industria automotriz de 1965, y hasta el Acuerdo de Libre Comercio de 1987, que tenía un carácter estrictamente bilateral (Klein/Salvatore; Thompson). México y EEUU, por su parte, han comerciado por largo tiempo y, como aparece en la introducción, habían sido principales socios comerciales mutuos antes de 1994. México y Canadá, sin embargo, mantienen una relación económica distante (v. cuadros 1 y 2). De este modo, la integración norteamericana marcha a contrapelo de los fenómenos europeos, del Mercosur o del Pacto Andino, por ejemplo, puesto que en esos casos los tratados y acuerdos anteceden a las dinámicas de integración. Asimismo, estos acuerdos se firman a partir de consideraciones estratégicas de desarrollo entre los países miembros, donde la voluntad política y el designio de largo plazo explican los términos de los convenios firmados.

***El tamaño
tan dispar
de las economías
puede explicar
el que se genere
un patrón
de relaciones
desbalanceado***

Volviendo al bloque norteamericano, es interesante notar en los cuadros 1 y 2 cómo el peso de las relaciones bilaterales difiere entre los tres socios comerciales. Es decir, en el caso de México, para la década pasada un promedio de 85% de las exportaciones totales se dirige a EEUU y se nota la tendencia hacia la concentración, mientras que solo 2% de aquéllas va a Canadá y la cifra tiende a disminuir. Como contraparte, apenas 12% de las exportaciones estadounidenses de 2000 se destina a México y 16% a Canadá. Éste, por su parte, envía 85% de sus exportaciones a EEUU y 3% a México. Desde el punto de vista mexicano el origen de las importaciones ha tendido a diversificarse (un poco) en el sentido de que la participación de aquellas provenientes del área norteamericana ha fluctuado a lo largo de la década pasada, llegando a 73% para las que vienen de

EEUU y a 2% para las canadienses en 2000. En EEUU, 16% de las importaciones proviene de Canadá y 10% de México. Para Canadá, las importaciones estadounidenses representan 73% del total, mientras que el comercio con México constituía 3% hacia el fin de la década pasada.

Cuadro 1

**América del Norte. Distribución geográfica de las exportaciones por valor
(en % del total)**

Año	México				EEUU				Canadá			
	Total	EEUU	Canadá	Otros	Total	Canadá	México	Otros	Total	EEUU	México	Otros
1991	100	79,54	2,64	17,83	100	14,65	6,34	79,01	ND	ND	ND	ND
1992	100	81,11	2,16	16,73	100	14,68	7,17	78,15	ND	ND	ND	ND
1993	100	83,10	2,97	13,93	100	15,63	7,24	77,13	ND	ND	ND	ND
1994	100	85,32	2,41	12,27	100	16,27	8,10	75,63	ND	ND	ND	ND
1995	100	83,57	2,49	13,94	100	16,00	6,79	77,21	100	79,43	1,72	18,85
1996	100	84,03	2,26	13,71	100	15,75	7,94	76,31	100	79,95	1,79	18,26
1997	100	85,60	1,95	12,45	100	16,20	8,77	75,03	100	82,57	1,93	15,5
1998	100	87,93	1,29	10,77	100	16,79	10,01	73,2	100	84,66	2,22	13,12
1999	100	88,41	1,75	9,83	100	17,42	11,03	71,55	100	85,09	2,62	12,29
2000	100	88,85	2,01	9,13	100	16,75	11,96	71,29	100	84,99	2,82	12,19
Promedio	100	84,75	2,19	13,06	100	16,01	8,54	75,45	100	82,78	2,18	15,04

Fuente: elaborado con datos del Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (Inegi), Department of Trade (DoT), EEUU, y Statistiques Canadá.

Cuadro 2

**América del Norte. Distribución geográfica de las importaciones por valor
(en % del total)**

Año	México				EEUU				Canadá			
	Total	EEUU	Canadá	Otros	Total	Canadá	México	Otros	Total	EEUU	México	Otros
1991	100	73,78	1,34	24,88	100	14,94	5,57	79,49	ND	ND	ND	ND
1992	100	71,27	1,69	27,04	100	15,11	5,74	79,15	ND	ND	ND	ND
1993	100	71,20	1,78	27,02	100	15,63	6,06	78,31	ND	ND	ND	ND
1994	100	71,85	2,02	26,13	100	16,04	6,49	77,47	ND	ND	ND	ND
1995	100	74,52	1,90	23,58	100	16,20	7,46	76,34	100	75,73	2,02	22,25
1996	100	75,59	1,95	22,46	100	16,34	8,45	75,21	100	76,14	1,95	21,91
1997	100	74,84	1,79	23,37	100	16,04	9,06	74,90	100	77,05	2,08	20,87
1998	100	74,51	1,83	23,66	100	15,75	9,39	74,86	100	76,28	2,49	21,23
1999	100	74,28	2,08	23,64	100	16,27	9,87	73,86	100	73,68	3,05	23,27
2000	100	73,27	2,30	24,43	100	16,05	10,28	73,67	100	72,78	3,33	23,89
Promedio	100	73,51	1,87	24,62	100	15,84	7,84	76,32	100	75,28	2,49	22,23

Fuente: elaborado con datos del Inegi, DoT y Statistiques Canadá.

El tamaño tan dispar de las economías puede explicar el que se genere un patrón de relaciones desbalanceado como éste: por ejemplo, las exportaciones mexicanas o las canadienses difícilmente pueden satisfacer la totalidad de las importaciones de EEUU. Parece, no obstante (Aroche Reyes 2001), que el comercio de México con EEUU en realidad es de naturaleza intraindustrial, cuando lo más probable es que eso se cumpla para los intercambios entre EEUU y Canadá; es decir, estos dos países comercian bienes de naturaleza similar. Ello es sorprendente, en especial para el caso de México y EEUU, dados los diferenciales de ingreso y desarrollo entre ellos. La teoría predice relaciones de este carácter entre países con similar nivel de desarrollo y aparatos productivos muy diversificados. Además, intuitivamente este hecho parece contradecir la idea de que los países exportan de acuerdo con su perfil de especialización y abundancia de factores (Chacholiadis), lo que a su vez refleja sus ventajas comparativas, a menos que los tres países tuvieran dotaciones factoriales similares. Sin embargo, esto es poco probable, en vista de la abundancia de fuerza de trabajo poco calificada que emigra desde México a EEUU principalmente, y en alguna medida también hacia Canadá, mientras que se sabe que estos últimos son más bien exportadores de capital.

Se ha demostrado que las asimetrías en el comercio se reflejan en la evolución estructural de las economías implicadas (Aroche Reyes 2002). En efecto, entre el inicio de la década de los 70 y la de los 90 se producen profundos cambios estructurales en Canadá y en México, entendidos como modificaciones en las relaciones entre las industrias nacionales de cada país, y entre las industrias locales y las localizadas en el exterior. En particular, dichos cambios implican que las importaciones de bienes intermedios han incrementado su importancia y su presencia en las estructuras productivas de los países socios de EEUU. Es decir, parece que las actividades económicas, tanto de México como de Canadá, se integran crecientemente con las de los productores estadounidenses. La contraparte ha sido la desintegración interna en las industrias en estos dos países. El argumento de eficiencia y competitividad puede explicar adecuadamente este fenómeno, o sea, las importaciones intermedias competitivas habrían desplazado la producción interna, incapaz de enfrentar la competencia.

Sin embargo, habría que hacer algunas consideraciones a este respecto. Por ejemplo, la estructura productiva de EEUU no se ha modificado sino marginalmente, además tales cambios son claramente más profundos en la economía mexicana, que desde el principio era la más pequeña, la menos compleja y la menos diversificada. Es decir, para México los cambios estructurales que ha supuesto la integración, implican menor complejidad y diversificación, y las

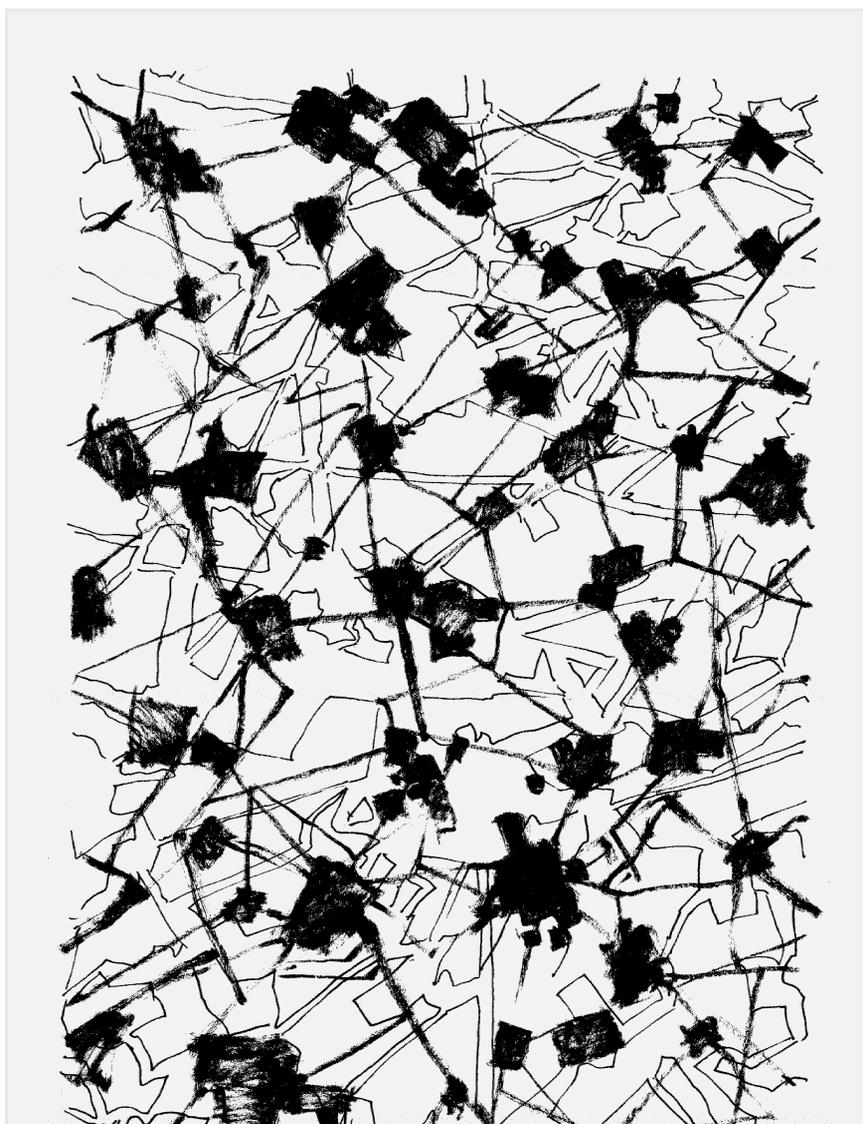
actividades productivas se hacen cargo de procesos más cortos, por lo que se genera menor valor agregado. En otros términos, el crecimiento de las importaciones intermedias significa que los procesos de producción se han fracturado y que mayores tramos de ellos se realizan en el exterior. En este sentido, un punto interesante y no fácilmente cuantificable se refiere a las implicaciones de estas tendencias en el desarrollo. Carter identifica la evolución estructural y, podría decirse el desarrollo económico, con la constitución de estructuras productivas complejas, donde la división del trabajo es creciente. Por ello, continúa Carter, la fabricación de un bien involucra, por un lado, un gran número de transacciones intermedias, y por otro, la elaboración de las materias primas, hasta que la mercancía está disponible para el consumo, requiere de un gran número de fases intermedias en distintas industrias. En el lenguaje de Hirschman esto quiere decir que los indicadores de integración estructural de las industrias son elevados.

Desde el punto de vista de los modelos multisectoriales, la diversificación y la mayor complejidad de la estructura económica permiten tener mayores multiplicadores de la actividad económica, mayores efectos en los niveles de empleo indirecto ante impulsos externos al crecimiento y otras ventajas. Un supuesto implícito en este razonamiento es que en todo momento los empresarios toman decisiones óptimas y que, por lo tanto, la eficiencia del sector productivo está siempre garantizada, junto al desarrollo. Sin embargo, desde el punto de vista de la teoría del comercio internacional, los argumentos sobre especialización y la búsqueda de mayor eficiencia no toman en cuenta las ventajas de la integración de los aparatos productivos. Probablemente si el desarrollo es prioritario, la mayor eficiencia pudiera lograrse procurando también la mayor integración.

Reformas económicas y oportunidades de comercio

La política económica mexicana, en la última década al menos, ha supuesto que el crecimiento de las exportaciones significaría el crecimiento del nivel de actividad y de empleo, al margen de consideraciones sobre la evolución de la estructura productiva. Asimismo se suponía que abriendo la economía se mitigarían los efectos del régimen de competencia concentrada que prevalece en los mercados internos, por lo que los consumidores serían los primeros beneficiarios de la nueva estrategia. Adoptar este patrón de desarrollo también propiciaría que la economía adoptara un perfil de especialización más acorde con sus ventajas comparativas reales, y se han hecho estudios que demuestran que los beneficios de la integración del bloque norteamericano serían mayores para México, dado que se trata de la economía más pequeña y con los menores niveles de bienestar (v., p. ej., Kehoe/Kehoe; Klein/Salvatore).

El cuadro 3 muestra que, en efecto, el valor de las exportaciones mexicanas se incrementó 14% anual en promedio en la década de los 90, y es plausible atribuir tal evolución a la existencia del Tlcan. Es notable también que las exportaciones no petroleras se hayan expandido más rápidamente, aunque, una vez más, el comportamiento a partir de la firma del Tratado sea menos satisfactorio. Finalmente, vale notar que las exportaciones asociadas a las actividades netamente de ensamblaje (maquila) son las que más rápidamente crecen a lo largo de la década. Se trata aquí estrictamente del ensamblaje de bienes para la exportación, donde lo único que se demanda del país huésped es mano de obra, por lo tanto, su evolución difícilmente tiene efectos propagados a lo largo del resto del aparato productivo, al no exigir insumos nacionales.



Cuadro 3

Exportaciones de México. Tasas de crecimiento anual (en %)

Año	Total	Maquiladoras	No maquiladoras	Petroleras	No petroleras
1991	8,22	17,98	2,46	1,72	9,76
1992	12,32	16,99	9,15	-10,69	17,36
1993	17,34	20,21	15,25	0,36	20,17
1994	30,65	18,40	39,94	13,13	33,09
1995	20,69	18,70	21,97	38,37	18,60
1996	15,03	22,33	10,47	-2,84	17,50
1997	6,36	17,53	-1,36	-36,99	11,32
1998	16,12	20,29	12,68	39,16	14,63
1999	22,04	24,45	19,92	65,01	18,67
2000	-4,75	-3,30	-6,07	-21,85	-2,88
2001	14,40	17,36	12,44	8,54	15,82

Fuente: elaborado con datos del Inegi.

Es importante resaltar también que la participación de las exportaciones petroleras en el total ha disminuido notablemente. Así, en promedio, éstas representan 11,6% entre 1991 y 2001, pero, como es evidente en el cuadro 4, esa tendencia ha continuado a lo largo de la década. Ello significa un cambio notable respecto de la década de los 80, cuando la composición de las exportaciones era más o menos a la inversa.

Cuadro 4

Composición de las exportaciones mexicanas (en %)

Año	Totales	Petroleras	No petroleras
1991	100	19,13	80,87
1992	100	17,98	82,02
1993	100	14,30	85,70
1994	100	12,23	87,77
1995	100	10,59	89,41
1996	100	12,14	87,86
1997	100	10,25	89,75
1998	100	6,07	93,93
1999	100	7,28	92,72
2000	100	9,84	90,16
2001	100	8,07	91,93
Promedio	100	11,63	88,37

Fuente: elaborado con datos del Inegi.

Por su parte, como se muestra en el cuadro 5, las importaciones efectivamente observan un ritmo de crecimiento menor que las exportaciones, lo cual no significa que el país alcance el superávit comercial en general. Una vez más, es el comercio asociado al ensamblaje de bienes el que se expande más rápidamente, como se espera cuando se propicia este tipo de actividades, y tanto las exportaciones como las importaciones siguen un comportamiento similar.

Cuadro 5

Importaciones de México. Tasas de crecimiento anual (en %)

Año	Total	Maquiladoras	No maquiladoras
1991	24,34	18,28	26,21
1992	5,21	17,98	1,52
1993	21,39	24,47	20,35
1994	-8,69	27,91	-21,41
1995	23,49	16,53	27,42
1996	22,73	19,10	24,61
1997	14,18	17,13	12,71
1998	13,24	18,45	10,56
1999	22,88	22,42	23,13
2000	-3,54	-6,66	-1,84
2001	13,52	17,56	12,33
Promedio	12,04	16,41	10,74

Fuente: elaborado con datos del Inegi.

Ahora bien, se ha demostrado que las reformas han significado para México un incremento de la importancia de las exportaciones en la composición de la demanda final a expensas de las categorías de demanda interna, principalmente el consumo del Gobierno (Aroche Reyes 2000). Análogamente ha ocurrido un incremento en el peso de las importaciones en la oferta total, con las consecuencias sobre la estructura productiva que se mencionan arriba, por parte de los bienes intermedios. En efecto, como se muestra en el cuadro 6, estas variables incrementaron su participación en el producto a lo largo de la década, digamos de 3% a inicios del periodo a 9% al final. Como comparación, sin embargo, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para EEUU las exportaciones alcanzan 11% del PIB, y las importaciones representan alrededor de 13% en promedio para el periodo, y en el caso de Canadá los promedios para la década son del orden de 34% para ambas variables.

Cuadro 6

México. Participación de las exportaciones e importaciones en el PIB

Año	Exportaciones	Importaciones
1991	3,14	3,67
1992	3,28	4,41
1993	3,61	4,55
1994	4,06	5,29
1995	5,66	5,15
1996	6,49	6,05
1997	6,99	6,95
1998	7,09	7,57
1999	7,94	8,26
2000	9,08	9,52
2001	8,68	9,21
Promedio	6,00	6,42

Fuente: elaborado con datos del Inegi.

Exportaciones, nivel de actividad y crecimiento

A esta altura habría que preguntarse por el significado de estos fenómenos en la economía como un todo, puesto que aparentemente la apertura del sector externo habría señalado un cambio profundo en su *modus operandi*. Aquí podría construirse un modelo estadístico para explorar diversas hipótesis, sin embargo, como una primera aproximación baste con analizar las cifras y contrastarlas con algunas proposiciones teóricas. En primer término, de acuerdo con el cuadro 7, el comportamiento del producto no parece muy satisfactorio en el periodo 1991-2001, cuando la tasa media anual de crecimiento es de apenas 3%, siendo los años 1995 y 2001 los que muestran crecimiento negativo. Como contraste, en el cuadro

Cuadro 7

México. Tasa de crecimiento del PIB (1991-2001)

Periodo	Tasa de crecimiento anual
1991-1992	3,54
1992-1993	1,94
1993-1994	4,46
1994-1995	-6,22
1995-1996	5,14
1996-1997	6,78
1997-1998	4,91
1998-1999	3,74
1999-2000	6,64
2000-2001	-0,28

Fuente: elaborado con datos del Inegi.

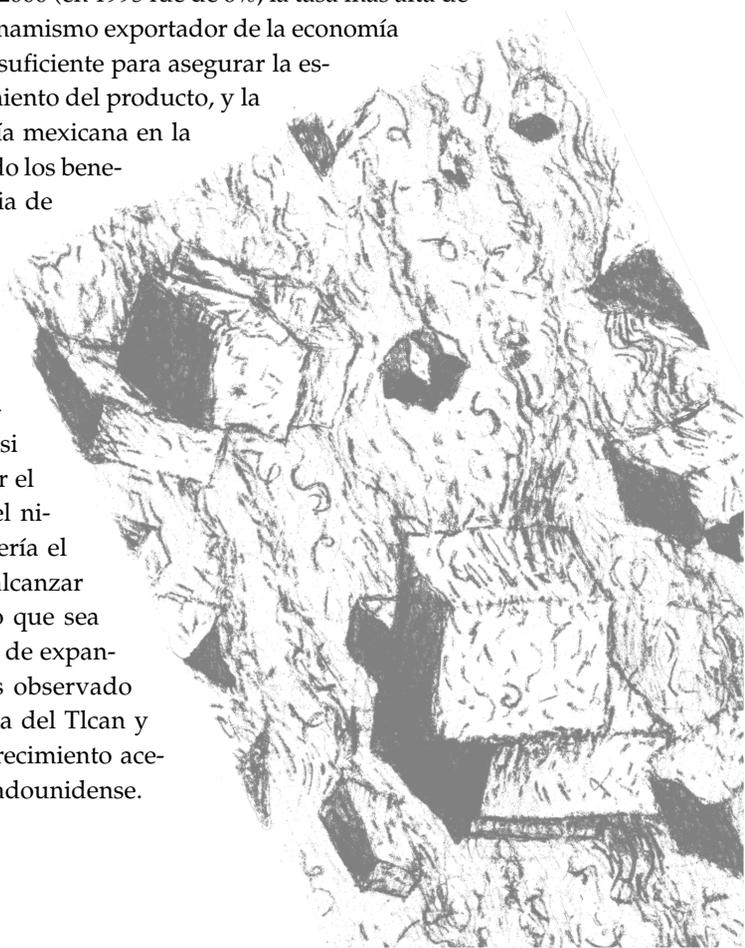
8 se observa que la tasa media de crecimiento del producto era mayor y más estable en la década de los 70.

Cuadro 8

México. Tasa media de crecimiento del PIB por periodo (1970-1999)

Periodo	1970-1979	1980-1989	1990-1999
Tasa media de crecimiento del PIB	6,48	2,26	3,37
Coefficiente de variación	0,04	0,17	0,13

Al analizar los datos sobre el crecimiento del producto, existen dos años cuando éste es negativo, 1995 y 2001. El primero ocurrió sin demérito del comportamiento de las exportaciones; el segundo, cuando su ritmo de crecimiento disminuyó, lo cual se asocia al comportamiento de la economía de EEUU. En efecto, según cifras de la OCDE, el crecimiento de la economía estadounidense pasó de 4,1% en 1999 a 1,1% en 2000 (en 1995 fue de 6%, la tasa más alta de la década). Entonces, el dinamismo exportador de la economía mexicana observado es insuficiente para asegurar la estabilidad en el comportamiento del producto, y la integración de la economía mexicana en la de EEUU tampoco ha traído los beneficios esperados en materia de ritmo y estabilidad del crecimiento. Vale la pena preguntarse cuál es el nivel de exportaciones necesario para que la economía crezca a lo largo de una senda estable, si es que el comercio va a ser el determinante primario del nivel de actividad, y cuál sería el horizonte temporal para alcanzar tal nivel, aun suponiendo que sea posible mantener el ritmo de expansión de las exportaciones observado desde la puesta en marcha del Tlcán y en circunstancias de un crecimiento acelerado de la economía estadounidense.



Por otra parte, observando las cifras correspondientes a los últimos 30 años, resulta que el periodo de más rápida y más estable expansión económica corresponde a la década de los 70, cuando culmina la estrategia de crecimiento basada en la industrialización sustitutiva de importaciones. A partir de entonces al menos tres fenómenos ocurren simultáneamente: primero, la economía se internacionaliza; segundo, la estructura productiva se modifica, de modo que las importaciones de productos intermedios ganan importancia en los procesos productivos; tercero, la economía se torna más inestable. Entonces, vale considerar si tales elementos tienen alguna relación entre sí. Puede postularse que la internacionalización de los procesos productivos puede debilitar la estructura económica, particularmente si la economía no es muy dinámica y carece además de ventajas comparativas y de un perfil de especialización claro, como es el caso de la economía mexicana en relación, sobre todo, con EEUU, su principal socio comercial. Así, los beneficios esperados de la integración menguan. Aquí vale la pena preguntarse si existen formas de integración de la economía mexicana en un bloque económico, como América del Norte, mientras mantiene la capacidad de crecimiento.

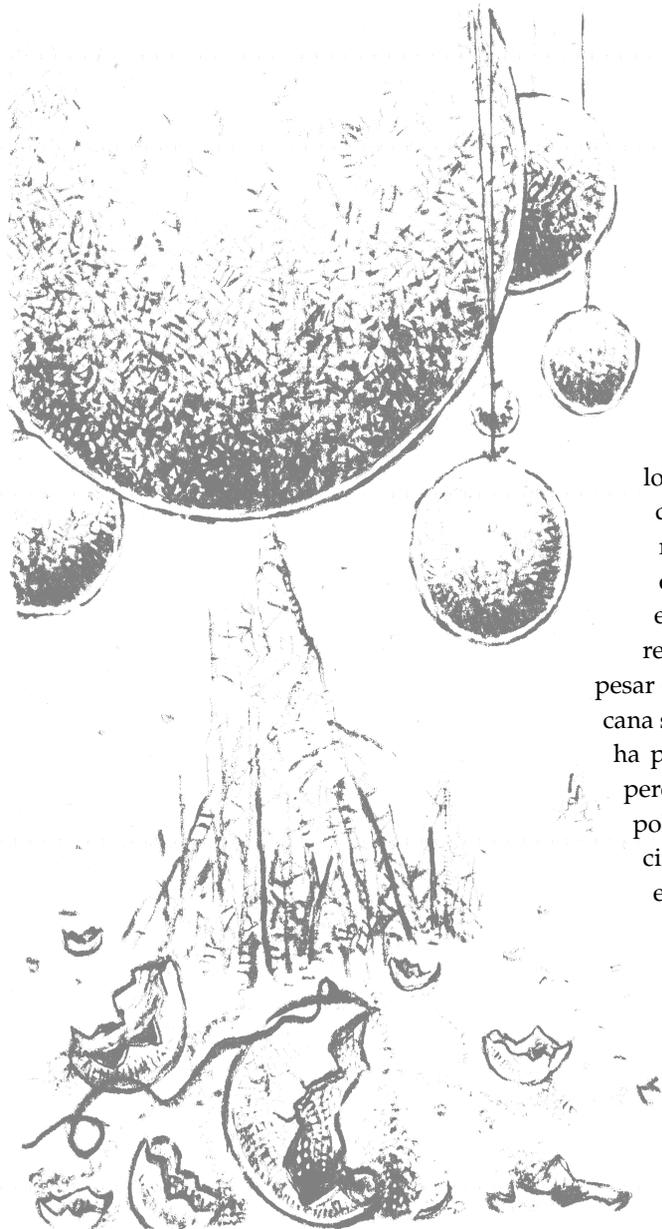
Un argumento a favor de esta hipótesis es que como resultado del estilo de integración en el bloque norteamericano, los procesos productivo y de acumulación internos se fracturan y, por lo tanto, los impulsos de crecimiento generados por cualquier fuente de demanda no permanecen en el país, amagando y al final imposibilitando la estabilidad. Desde luego podría argumentarse que la causalidad es exactamente al contrario, es decir, que la volatilidad explica los menores flujos de inversión y una acumulación menguada; sin embargo, la internacionalización de los procesos productivos parece ser el origen de lo observado.

Ocurre un fenómeno adicional, que podríamos llamar «el mal TLC» (parafraseando a la enfermedad holandesa), a saber, como se ha dicho arriba, uno de los propósitos explícitos de las reformas económicas emprendidas en México a partir de la década de los 80 ha sido la apertura y la integración en la economía mundial. No obstante, lo que aparece es que el comercio se ha concentrado en un solo socio, que originalmente era el mayor. Este síntoma es compartido también por Canadá, la segunda economía del área y una de las siete grandes del mundo. Aun cuando tal socio sea la economía mayor, habría que investigar si el crecimiento, desarrollo y bienestar se optimizan cuando la «apertura» se traduce en tal concentración del comercio en un solo país. Los modelos de comercio internacional, en cambio, demuestran resultados óptimos cuando el comercio se generaliza, más que se concentra en pocos socios.

Algunas reflexiones

La economía mexicana ha experimentado una serie de reformas a partir de la década de los 80 con una perspectiva de liberalizar su funcionamiento y así alinearla con una solución de equilibrio y especialización acorde con sus ventajas comparativas. La promesa de tales reformas ha sido alcanzar el crecimiento

estable y sostenido. Los resultados numéricos apoyan la idea de que las políticas comerciales han sido exitosas, a pesar de que haya algunos fenómenos un tanto anómalos, como el hecho de que el patrón de comercio mexicano no responda a las ventajas comparativas esperadas, basadas en la abundancia de trabajo y recursos naturales. No obstante, por lo que toca a los resultados, tanto referidos a la estructura productiva como a los efectos del comercio en el nivel de actividad de la economía, éstos no parecen apoyar las expectativas en torno de alcanzar «un mejor estilo de desarrollo». De hecho, parece que la economía se debilita, a pesar de que la integración norteamericana se profundiza. Desde luego, no se ha presentado evidencia al respecto, pero si la migración no se detiene y la política exterior se somete a «negociar mejores condiciones para los emigrantes» en EEUU, entonces, al margen de las cifras y los modelos, puede concluirse que ni la población ni el Gobierno creen que la economía se encuentre en el camino de recuperar un proceso de desarrollo sostenido en el futuro inmediato.



Una recuperación de esa índole, es desde luego un proceso muy complejo y requiere de algo más que una política comercial de algún corte o carácter. Sin embargo, en las últimas décadas la discusión en el ámbito mexicano ha estado centrada justamente en la creencia de que la liberalización y la reforma económica conducida desde el Estado son las condiciones para solucionar los problemas de la economía nacional. Paradójicamente no se discute la reforma del sector privado, tal vez partiendo del supuesto de que éste se reformará a sí mismo cuando las fuerzas del mercado así lo exijan. A esta altura parece que es necesario considerar otros temas y otros asuntos, además de las políticas económicas gubernamentales. La visión de país para el futuro, el papel de los diversos actores sociales, la responsabilidad de las elites económicas, las razones de la política (económica) y otros más son temas que rebasan la decisión de liberalizar el régimen económico. Décadas de reformas sin un propósito claro no garantizan la existencia de un puerto de llegada.

Referencias

- Aroche Reyes, F.: «Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México» *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* N° 24, Naciones Unidas / Cepal, 2000.
- Aroche Reyes, F.: «Vertical Integration and Comparative Advantages» en L. Punzo y M. Puchet (eds.): *México Beyond Nafta. Perspectives for the European Debate*, Routledge, 2001.
- Aroche Reyes, F.: «Important Coefficients and Structural Transformations in the North American Economies» en *Economic Systems Research* vol. 14, 2002, pp. 257-273.
- Bruton, H.: «A Reconsideration of Import Substitution» en *Journal of Economic Literature* vol. 36, 1998, pp. 903-936.
- Carter, A.: *Structural Change in the American Economy*, Harvard University Press, 1970.
- Chacholiadis, M.: *Economía internacional*, McGraw-Hill, 1992.
- Frankel, J., E. Stein y S. Wei: «Trading Blocs and the Americas: The Natural, the Unnatural and the Supernatural» en *Journal of Development Economics* vol. 47, pp. 61-95.
- Kehoe, P. y T. Kehoe: «Capturing Nafta's Impact with Applied General Equilibrium Models» en *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, primavera de 1994, pp. 17-34.
- Klein, L. y D. Salvatore: «Welfare Effects of the North American Free Trade Agreement» en *Journal of Policy Modelling* vol. 17, 1995, pp. 163-176.
- Motohashi, K.: «How Japan-US Interdependence Changed from 1985 to 1990: Some Findings from Price-Adjusted MITI Intercountry Input-Output Tables» en *Economic Systems Research* vol. 10, 1998, pp. 45-62.
- Panagariya, A.: «Preferential Trade Liberalization: The Traditional Theory and New Developments» en *Journal of Economic Literature* vol. 33, 2000, pp. 287-331.
- Thompson, A.J.: «The Anticipated Sectorial Adjustment to the Canada-United States Free Trade Agreement: An Event Study Analysis» en *Canadian Journal of Economics* vol. 26, 1993, pp. 253-271.