



Si Somos Americanos, Revista de Estudios
Transfronterizos
ISSN: 0718-2910
sisomosamericanos@unap.cl
Universidad Arturo Prat
Chile

Di Filippo, Armando
AMÉRICA LATINA: INTEGRACIÓN REGIONAL EN LA ERA GLOBAL
Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos, vol. IX, núm. 1, 2007, pp. 143-170
Universidad Arturo Prat
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337930326006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

AMÉRICA LATINA: INTEGRACIÓN REGIONAL EN LA ERA GLOBAL

Latin America: regional integration in the global era

Armando Di Filippo, www.difilippo.cl

Universidad Alberto Hurtado, Chile

Recibido: Octubre 2007. Aprobado: Diciembre 2007.

RESUMEN

El papel que la integración regional puede cumplir en el desarrollo de las sociedades latinoamericanas no se agota en las consideraciones de mercado, ni siquiera en los marcos institucionales de naturaleza económica. También incluye convergencias regionales en los planos cultural, social, ambiental y, sobre todo, político. Una estrategia integradora de tipo multidimensional es una forma de contrapesar y asimilar más adecuadamente el impacto del proceso de globalización. Los jugadores económicos transnacionales son lo suficientemente poderosos como para justificar la construcción de contrapartes políticas sudamericanas menos fragmentadas, unidas en torno a sus intereses comunes y con suficiente poder de negociación. La convergencia de los países sudamericanos en el plano político, se funda en los principios, prácticas e instituciones de la democracia. Sobre estas bases, y recordando el ejemplo de la UE no hay porque descartar la legitimidad de instituciones, mecanismos y órganos decisarios de carácter supranacional, capaces de operar en las diferentes dimensiones de los acuerdos de integración regional.

PALABRAS CLAVES: América Latina, Integración Regional, Globalización.

ABSTRACT

The role that regional integration can play in the development of Latin American societies is not over with market considerations, not even in institutional frameworks of an economic nature. It also includes regional convergences in the cultural, social, environmental fields and, above all, in the political arena. An integrating multidimensional strategy is a way to properly offset and assimilate the impact of globalization. The transnational economic players are powerful enough to justify the construction of less fragmented political counterparts in South America, united around their common interests and with sufficient power for negotiation. The convergence of South American countries in the political field is based upon the principles, practices and institutions of democracy. On these foundations,

and recalling the EU example, there is no reason to discard the legitimacy of supranational decision-making institutions, mechanisms and entities, capable of operating in the various dimensions of the regional integration agreements.

KEY WORDS: Latin America, Regional Integration, Globalization.

I. INTRODUCCIÓN. HACIA UNA INTEGRACIÓN MULTIDIMENSIONAL

La hipótesis central de este trabajo es que el proceso de globalización económica actualmente en curso a escala mundial, posee repercusiones no sólo en la esfera de los mercados internacionales, sino también en el ámbito de las instituciones económicas, políticas, socioculturales y ambientales de los países latinoamericanos que se embarcan en él. Por lo tanto una posible respuesta a estos impactos, orientada a fortalecer la capacidad de negociación y aprovechamiento del nuevo escenario global, podría ser la promoción de una integración regional de tipo multidimensional dotada de mecanismos decisarios de carácter supranacional, la que, según se sugiere aquí, posee viabilidad a escala sudamericana. Esta modalidad de integración regional puede contribuir decisivamente a aumentar no sólo el dinamismo económico, sino también la autonomía política y la equidad social de las naciones latinoamericanas. Sería, por lo tanto, una integración de naciones y no sólo de mercados.

1. LOS PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN: UN MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Partimos de la noción genérica de sistema entendido como cualquier objeto complejo y delimitable, abstracto o concreto, cuyas partes o componentes están unidos por nexos conceptuales o reales.

En este ámbito nos interesan los concretos sistemas internacionales contemporáneos, históricamente determinados, e intrínsecamente dinámicos: a) cuyos principales *componentes* (actores o agentes) interactivos son los Estados nacionales en el ámbito político y las grandes empresas transnacionales (ET) en el ámbito económico, b) sus *estructuras* son las reglas técnicas e institucionales efectivamente vigentes que encausan aquellas interacciones, c) su *ámbito o dominio* está encuadrado en “espacios” que pueden ser *políticos* (por ejemplo alianzas y compromisos en el plano de la defensa, la seguridad, o la preservación de determinados regímenes de gobierno), *económicos* (por ejemplo áreas monetarias), *culturales* (por ejemplo lengua, religión), *ambientales* (por ejemplo ecosistemas, cuencas fluviales), etc., y d) sus *procesos y mecanismos* expresan las estrategias y tácticas de los actores principales que afectan las transformaciones del sistema en el marco de sus constreñimientos estructurales¹.

¹ Estamos haciendo un uso libre de ideas que se inspiran en las ideas de Mario Bunge (1999, cap. 4 y 10).

Nótese que los Estados nacionales, componentes de los sistemas internacionales, pueden, a su vez, también ser examinados como sistemas multidimensionales, con sus propios componentes, estructuras, dominios y procesos. Sin embargo, este artículo se concentra solamente en el nivel internacional y no aborda las transformaciones que, a escala nacional, terminan afectando el comportamiento de los actores internacionales.

El lenguaje de los sistemas guarda correspondencia con el lenguaje de los juegos, así: a) los *actores* del sistema internacional pueden verse como los *jugadores* o los equipos que juegan, b) las *estructuras* del sistema internacional pueden mirarse como las *reglas técnicas e institucionales del juego*, c) los *dominios o ámbitos* (políticos, económicos, culturales y ambientales) del sistema internacional pueden concebirse como las diferentes “*arenas*”, “*campos*” o “*canchas*” en que el juego tiene lugar, y d) los *mecanismos y procesos recíprocos* entre los actores principales (gobiernos de turno, organismos intergubernamentales, empresas transnacionales) pueden “leerse” como las *estrategias y tácticas* de los jugadores principales de acuerdo con sus posiciones en las reglas del juego².

2. PODERES FÁCTICOS Y PODERES INSTITUCIONALIZADOS

A diferencia de los juegos competitivos de equipos en el plano deportivo, el “juego” de las relaciones internacionales tiene la peculiaridad de que en su transcurso, los propios jugadores van negociando nuevas reglas o, alternativamente, imponiéndolas con base en modalidades fácticas de poder derivadas del control del avance científico y tecnológico. La introducción y control del progreso científico es la principal modalidad fáctica del poder internacional ejercido por los grandes centros hegemónicos. De allí derivan nuevas reglas técnicas e institucionales que regulan el ejercicio de las formas institucionalizadas del poder en las esferas política, económica, cultural, ambiental, etc. En la esfera propiamente política, el control del avance científico y tecnológico se traduce en el control del poder militar, y el uso de la fuerza es la principal expresión de la imposición de poderes fácticos. Sin embargo, la amenaza, implícita o explícita, del ejercicio de ese poder militar es un poderoso mecanismo de persuasión para imponer la vigencia de determinadas reglas de juego.

En la primera mitad del siglo XX predominaron formas coercitivas de imponer la voluntad hegemónica internacional (vigencia del colonialismo y estallido de dos guerras mundiales). En la segunda mitad del mismo siglo tras el proceso de descolonización, el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas, y la democratización e integración regional de la Europa Occidental, fueron otorgando preponderancia a los mecanismos de negociación y de cooperación propios de los organismos intergubernamentales.

En este nuevo marco histórico, las modalidades de negociación que han estado surgiendo desde la década de los años ochenta han sido decisivamente influidas por la propagación de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), dando lugar

² Estamos “traduciendo” aquí el lenguaje de los sistemas al lenguaje de los juegos, haciendo un uso libre y propio de ideas que se inspiran en Douglass North (1993, cap. 1).

a la emergencia de las empresas transnacionales (ET) como poderosos jugadores económicos. Lo que caracteriza a la revolución de las TIC es que la propagación mundial de sus efectos ha sido rapidísima y el conocimiento de sus reglas técnicas es accesible a varios centros hegemónicos potenciales que pueden acceder directamente a ellas. Tal es el caso, entre otros, de potencias emergentes como China e India.

El capitalismo global se diferencia de las modalidades del capitalismo internacional anterior, en que existe creciente movilidad transfronteriza de los factores productivos y particularmente de las grandes ET. De hecho, estas empresas se definen porque sus cadenas productivas se despliegan por diferentes regiones y naciones a escala mundial. Ya no es el comercio internacional de bienes lo que caracteriza el grueso de las transacciones internacionales, ahora también hay creciente movilidad de los servicios, de la tecnología y de las inversiones productivas. Las ET son jugadores económicos principales de la economía global y despliegan sus propias estrategias de conquista y repartición de mercados.

En la esfera política siguen operando los gobiernos de turno de los Estados nacionales con una preponderancia hegemónica de los países centrales. Estos países (por ejemplo Estados Unidos), o conjuntos de países (por ejemplo la Unión Europea), se definen como centrales por ser las fuentes del poder tecnológico y los principales hacedores de las reglas de juego del orden económico y político mundial. Esas reglas de juego son administradas y monitoreadas por los organismos intergubernamentales tanto en la esfera económica (por ejemplo Fondo Monetario Internacional [FMI], Banco Mundial [BM] y Organización Mundial del Comercio [OMC]), como en la esfera política (por ejemplo Consejo de Seguridad de la ONU) y militar (por ejemplo la OTAN).

Precisamente las nuevas reglas de juego de la OMC, sucesora del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT en su sigla inglesa), han reflejado el protagonismo de las ET que cabildean a través de sus gobiernos para lograr la inclusión de nuevos códigos o “disciplinas” en materia de inversiones, de tecnología, de competencia, etc.

Las ET “juegan”, además, a través de presiones sobre los gobiernos donde se asientan sus casas matrices, o, alternativamente, donde se localizan las cadenas productivas de sus subsidiarias (por ejemplo los países subdesarrollados que son sede de las zonas francas, y en particular, de las procesadoras de exportaciones o maquiladoras).

Las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), han favorecido la operación de estas empresas que inciden no sólo en el plano económico, sino también en el cultural, a través de un creciente control económico sobre los medios de comunicación masiva. Las ET juegan también el interior de los subsistemas políticos de los países latinoamericanos donde se asientan, a través del debilitamiento de las funciones reguladoras, estabilizadoras y redistribuidoras cumplidas por los gobiernos nacionales.

II. DOS TIPOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL: UNIDIMENSIONAL Y MULTIDIMENSIONAL

La presencia de las ET también ha incidido en el “juego” de la integración regional, cuyas modalidades pueden verse como un subconjunto de los procesos globales dentro de los sistemas internacionales que estamos examinando. Esto afecta la “filosofía” y las tipologías de la integración regional. Como sugeriremos, han emergido dos tipos de integración: la unidimensional y la multidimensional. Las modalidades de la integración unidimensional siguen la lógica de la OMC heredera del GATT, y son una acentuación de sus disciplinas de mercado.

De otro lado, las modalidades de la integración multidimensional pueden ejemplificarse mejor con la lógica de la integración europea. Examinemos más de cerca ambas opciones.

Las varias dimensiones del proceso de integración pueden examinarse tomando como punto de partida el lenguaje comúnmente aceptado en el ámbito público intergubernamental e incorporado al léxico oficial de los tratados internacionales. Las transformaciones introducidas por los procesos de integración regional: a) empiezan generalmente por las relaciones de comercio o de mercado (por ejemplo *áreas de preferencias arancelarias o de libre comercio*), b) se profundizan luego compartiendo ciertas cuotas de soberanía (*uniones aduaneras*), c) avanzan después en la creación gradual y parcial de ciudadanías comunitarias (*mercados comunes de trabajo*), y d) culminan merced a la gestación de soberanías y ciudadanías crecientemente compartidas (por ejemplo a través de comunidades económicas y monetarias).

Finalmente, es posible llegar hasta modalidades más profundas y vinculantes de integración política. El tránsito más significativo en este campo se verifica desde las reglas de juego y mecanismos de tipo intergubernamental hacia los de tipo supranacional. Este es el curso histórico seguido por la Unión Europea (UE), relevante ejemplo de un tipo de integración claramente multidimensional.

En contraste con los procesos anteriores, la dinámica histórica de los que hoy se denominan Tratados de Libre Comercio (TLC), se ha concentrado solamente en el ámbito de las relaciones de mercado. Tal es el caso de casi todos los acuerdos comerciales hemisféricos suscritos a partir de los noventa en el continente americano. Estos TLC son denominados a veces “comprehensivos” (pero sólo en el plano de los mercados) porque no sólo incluyen elementos de libre comercio de bienes, sino también otras disciplinas propias del actual proceso de globalización capitalista: transacciones en tecnología y propiedad intelectual, inversiones ligadas al comercio y a los servicios, normas de competencia y defensa del consumidor, compras del sector público, etc. En vista de ello, una denominación técnica más precisa sería la de *áreas preferenciales de mercado*.

Los países latinoamericanos que suscriben esos TLC adquieren compromisos institucionales según los cuales deben modificar sus regímenes *internos* de inversiones,

de propiedad intelectual, de solución de controversias internacionales, etc. Los TLC más importantes que se han estado suscribiendo son “verticales” en el sentido que vinculan a un gran centro del orden capitalista global (como es el caso de los Estados Unidos), con naciones o bloques de naciones latinoamericanas. Tal es por ejemplo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), o el Tratado de Libre Comercio de América Central y la República Dominicana (CAFTA-RD).

Los TLC verticales omiten en sus textos constitutivos cualquier intento de compartir soberanías por parte de los países suscriptores. La dimensión política implicada en la suscripción de estadios más profundos de integración como las uniones aduaneras o monetarias, implica un nivel de compartimiento de soberanías que resulta obviamente inaceptable para la principal potencia hegemónica del orden capitalista global actual.

Los TLC también omiten la dimensión sociopolítica asociada al compartir ciudadanías, la que es imprescindible para la constitución de mercados comunes de trabajo (pasaporte único, derechos laborales, mecanismos comunitarios de acceso a la salud, a la educación, al reconocimiento de diplomas, etc.) por parte de los ciudadanos que son oriundos de los países suscriptores.

Por último, los TLC “verticales” (norte-sur) tampoco penetran en aspectos culturales específicos (como el reconocimiento y enseñanza recíproca de las lenguas habladas por los otros miembros, o de valores compartidos en el plano de la ética, la moral, el arte, etc.). Es en este sentido que podemos tipificarlos como acuerdos unidimensionales o “mercadistas”. Este es el “estilo” de integración regional que acepta y promueve Estados Unidos en el hemisferio occidental.

Por oposición, la UE ha utilizado otra lógica, tanto en la creación interior de su propio bloque, como en la incorporación de los países de su entorno estratégico (por ejemplo la ampliación a los países de Europa Central, que son ex miembros del Consejo de Asistencia Mutua Económica que fuera liderado por la Unión Soviética). La UE es un típico bloque multidimensional, pues sus reglas y disciplinas abarcan: a) la convergencia macroeconómica profunda (armonización o incluso unificación de regímenes aduaneros, fiscales, monetarios, etc.), b) el compartimiento de soberanías (uniones aduaneras, monedas comunes, etc.), y c) el compartimiento de ciudadanías (pasaporte común, movimiento y radicación de trabajadores inmigrantes, reconocimiento de diplomas, de derechos laborales y previsionales, etc.).

En el marco de esta tipología dicotómica (unidimensionales versus multidimensionales), podríamos decir que los bloques latinoamericanos (MERCOSUR, CAN, MCCA, y CARICOM) son incipientemente multidimensionales, porque sus acuerdos incursionan explícitamente en compromisos *políticos* (parlamentos comunitarios, tribunales de justicia, cláusulas democráticas, compromisos en el campo de la defensa, etc.), *sociales* (reconocimiento de múltiples derechos de inmigrantes provenientes de otros países miembros) e incluso *culturales* (por ejemplo enseñanza del portugués en los países miembros hispanohablantes del MERCOSUR y viceversa). Pero el avance en cada uno de estos campos resulta

todavía vacilante e inseguro. No debe negarse que dichos bloques están experimentando agudos obstáculos para su afianzamiento y profundización. Precisamente la estrategia sudamericana recomendada en este trabajo apunta a superar estas limitaciones.

1. EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y SU IMPACTO EN AMÉRICA LATINA

El proceso de globalización económica se asienta en la propagación de las TIC, acaecida con mucha fuerza desde fines de la década de los setenta y comienzos de los años ochenta, período que coincidió con otros dramáticos cambios acontecidos en el ámbito de las relaciones internacionales. En lo político, tuvo lugar el colapso definitivo de los régimenes comunistas autoritarios de Europa Oriental y Central. En lo económico, comenzó la, así denominada, Revolución Conservadora asociada a los gobiernos de M. Thatcher en Gran Bretaña y de Ronald Reagan en los Estados Unidos.

Otro aspecto de gran importancia en esta etapa histórica fue el surgimiento de las economías, así denominadas, “emergentes” de Asia: primero Japón desde comienzos de los setenta, y luego, China desde mediados de los años ochenta. La India, aunque de manera menos espectacular que China, es otro jugador poderoso en las nuevas reglas de la economía mundial.

En América Latina los años ochenta presenciaron las nefastas consecuencias del excesivo proceso de endeudamiento, que se fue gestando durante los años setenta. Este proceso estuvo asociado a la abundancia de los así denominados “petrodólares” administrados por la banca privada transnacional. La década de los años ochenta incluyó la peor recesión regional registrada desde la crisis de los años treinta. Fue una “década perdida” en lo económico, pero “ganada” en lo político con el retorno a los régimenes democráticos por parte de los países latinoamericanos.

Finalmente, a comienzos de los años noventa, la mayoría de los países latinoamericanos había compatibilizado sus modelos económicos con las reglas del capitalismo global y se habían enrolado en estrategias de crecimiento basadas en economías abiertas, orientadas por criterios privados-transnacionales en la asignación de recursos.

A partir de los años noventa, también la integración regional latinoamericana, especialmente en la esfera de los mercados, experimentó la instalación de nuevas reglas de juego que se asociaron a la proliferación de TLC. Estos tratados están fundados en mecanismos de liberalización y apertura comerciales de aplicación general y automática que se consideraron compatibles con la filosofía de la OMC.

Esta reorientación de los tratados de integración regional en la esfera de los mercados fue denominada “regionalismo abierto”. El regionalismo abierto es un compromiso jurídico para compatibilizar la filosofía “aperturista” propia de la incorporación a las reglas de juego de la economía global con la filosofía integracionista basada en la concesión de

preferencias recíprocas, sólo para los socios del acuerdo, en las esferas del comercio y de la inversión.

Quedaron así planteadas en América Latina las dos estrategias de integración conceptualmente examinadas en el apartado anterior. *De un lado surgió la integración multidimensional*, expresada en acuerdos *latinoamericanos* preexistentes o creados a partir de los años noventa. Entre los primeros se cuentan la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM), y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Entre los creados a partir de los años noventa destaca el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

De otro lado emergió *la integración unidimensional* o “mercadista”, cuyo referente más importante y temprano en el hemisferio occidental fue la constitución del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) suscrito entre Estados Unidos, Canadá, y México en 1994. El TLCAN está basado en una aceptación y profundización de la filosofía y las reglas de juego del multilateralismo global. En particular se apoya en las disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el ámbito de las relaciones comerciales. Desde entonces las interacciones estratégicas entre estos dos tipos de acuerdos han modelado buena parte de la historia de la integración en América Latina.

III. EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Desde hace aproximadamente 25 años, la revolución de las TIC ha transformado de manera creciente la estructura del comercio mundial de bienes y servicios. Se ha expandido el comercio intra-industrial (especialmente en el ámbito de las manufacturas durables) y el comercio intra-firma (como consecuencia de la proliferación de las cadenas productivas de subsidiarias de determinadas casas matrices). Han surgido así productos denominados globales, cuyas piezas, partes y componentes se elaboran en múltiples países y finalmente se arman o ensamblan en un país determinado. Este tipo de productos globales, en la esfera norte-sur del continente americano, suelen elaborarse en zonas procesadoras de exportaciones como las que existen en la frontera norte de México, y en varios países de Centroamérica y el Caribe.

1. EL TRASFONDO TECNOLÓGICO DE LA PRODUCCIÓN GLOBALIZADA

Estas nuevas formas de producción globalizada son cada vez más posibles y frecuentes por las enormes oportunidades tecnológicas de reducir los costos de coordinación de las empresas y firmas que operan transnacionalmente, sea a escala mundial, continental o subcontinental. El resultado de estas transformaciones tecnológicas y de la convergencia de las normas técnicas que las regulan, ha sido una gran movilidad internacional de los flujos de inversión directa, de tecnología, y de nuevos tipos de servicios.

2. EL TRASFONDO INSTITUCIONAL DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

La movilidad internacional de la tecnología y de las inversiones productivas no depende sólo de la posibilidad técnica, también depende de la eficiencia económica de esos movimientos, la que se asienta en alto grado en las instituciones que regulan los costos de transacción. Estos costos de transacción pueden descomponerse en costos de información, costos de negociación, costos de formalización contractual, costos de monitoreo y seguimiento, y costos de litigio judicial.

Una consecuencia de estos procesos es que las transacciones internacionales a escala global afectan directamente a las instituciones económicas internas de los países involucrados, más allá de los impactos fronterizos tradicionales que se verificaban en las aduanas y que se traducían en restricciones arancelarias y no arancelarias. Las nuevas disciplinas de la OMC relacionadas con la propiedad intelectual, las inversiones y el comercio de servicios, implican e involucran directamente al funcionamiento de códigos, leyes internas, o procedimientos judiciales y administrativos que tienen lugar en el interior de los países miembros.

IV. INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA PROCESOS, TIPOS Y TENDENCIAS

Como se sabe, en los años noventa prácticamente todos los países de América Latina habían completado su incorporación al nuevo modelo de crecimiento económico abierto a la economía global.

En este trasfondo histórico se explican los cambios que también han estado aconteciendo en el significado y *modus operandi* de los acuerdos de integración regional que se fueron suscribiendo en América Latina, bajo los marcos reguladores más flexibles de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) desde 1980.

Los cambios más importantes que han tenido lugar en el área de la integración latinoamericana incluyen: a) la creciente participación activa de los Estados Unidos en los procesos de integración, promoviendo una forma de regionalismo vertical (norte-sur) que no se había observado en períodos históricos anteriores, b) una proliferación de TLC tanto en el eje norte-sur (con protagonismo estadounidense) como en el eje sur-sur entre algunos países latinoamericanos, y c) la creación (MERCOSUR) o reformulación (CAN, MCCA, CARICOM) de acuerdos sub-regionales que, en sus respectivas áreas territoriales, agrupan a la mayoría de los países latinoamericanos.

Estos cuatro acuerdos mencionados en el párrafo anterior pretenden abarcar no solamente las disciplinas de mercado. También toman como punto de referencia las pautas evolutivas de la UE en el sentido de crear uniones aduaneras, avanzar en la construcción de mercados comunes, lograr la convergencia de regímenes macroeconómicos, o incluso

en ciertos casos crear mecanismos supranacionales tales como la creación de una moneda única.

Adicionalmente a estos campos que son netamente económicos, los cuatro acuerdos mencionados han incursionado en dimensiones *socioculturales* (por ejemplo búsqueda de reconocimiento recíproco de títulos y grados) y *políticas* (por ejemplo declaraciones y compromisos orientados al mantenimiento de los regímenes democráticos y de respeto a los derechos, garantías y libertades que acompañan la vigencia de esos regímenes).

1. LA DINÁMICA CONCRETA DE LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN

Hasta fines del siglo XX la perspectiva existente era que los procesos de integración regional en América iban a quedar reducidos a cinco grandes acuerdos. De un lado el Acuerdo de Libre Comercio de Las Américas (ALCA) que absorbería jurídicamente todos los otros TLC previamente suscritos a escala hemisférica (norte-sur) o latinoamericana (sur-sur). De otro lado, los cuatro bloques sub-regionales que actualmente agrupan a casi todos los países de América Latina (Di Filippo y Franco, 2000).

Sin embargo, las negociaciones del ALCA parecen haber colapsado definitivamente en 2005, tras la Cumbre Presidencial celebrada en Argentina. Los cuatro acuerdos potencialmente multidimensionales (MERCOSUR, CAN, MCCA y CARICOM) enfrentan perspectivas y opciones muy diferentes, fuertemente teñidas por consideraciones de naturaleza política. Parece conveniente empezar por el análisis de los acuerdos hemisféricos y ubicar en ese marco más global la evolución de los acuerdos propia o exclusivamente latinoamericanos.

V. INTEGRACIÓN HEMISFÉRICA Y SU ESTRATEGIA UNIDIMENSIONAL

El ALCA es expresión de un estilo de relaciones hemisféricas que Estados Unidos ha estado promoviendo en América desde el fin de la guerra fría. Por lo tanto, no es exclusivamente el ALCA lo que nos interesa estudiar aquí, sino más bien la filosofía de lo que estamos denominando los *acuerdos hemisféricos unidimensionales y verticales* promovidos en América por Estados Unidos.

En junio de 1990, el entonces presidente de los Estados Unidos, George Bush (padre) dio a conocer la Iniciativa para las Américas que proponía: a) la conformación en el largo plazo de una zona hemisférica de libre comercio y, en el corto y mediano plazo, la paulatina liberalización comercial de las economías latinoamericanas mediante la suscripción bilateral de acuerdos de comercio e inversión con Estados Unidos, b) la promoción de reformas a los regímenes latinoamericanos de inversión para favorecer los procesos de privatización y de regulación “simpáticos” al mercado, a través de ayuda técnica y financiera apoyada con 1,5 billones de dólares, y c) la reducción negociada de la deuda oficial

o gubernamental de los países latinoamericanos que se fueran adhiriendo al “espíritu” de la Iniciativa³.

Esta Iniciativa era la consolidación institucional de la nueva estrategia económica, integrada a la economía global emergente, que, en América Latina, se había ido introduciendo desde fines de los años setenta y durante todo el decenio de los ochenta. La estrategia, durante dicho lapso previo, fue estimulada por el apoyo crediticio del BM y del BID en temas de desarrollo, y también, por el papel de garante financiero y asesor técnico cumplido por el FMI en las reformas pro-mercado que iban teniendo lugar. Fue la primera acción de gran alcance respecto de América Latina ensayada por los Estados Unidos tras el colapso del bloque comunista y el fin de la guerra fría. Hasta ese momento, las propuestas de Estados Unidos habían sido más bien reactivas en relación con la pugna este-oeste. Tal fue el caso de la Alianza Para el Progreso en los sesenta tras el triunfo de la Revolución Cubana, o la Iniciativa para la Cuenca del Caribe en los ochenta, tras las abortadas revoluciones de Nicaragua y Grenada.

En 1994, dentro de la nueva estrategia estadounidense, entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que articuló a Estados Unidos con su entorno inmediato constituido por Canadá en su frontera norte y México en su frontera sur. Respecto de las relaciones con México, es necesario mencionar dos antecedentes significativos. En 1965 Estados Unidos suspendió el Programa de Braceros Mexicanos, que aceptaba migraciones laborales temporales provenientes de México, y lo sustituyó por el Programa de Maquiladoras (zonas francas procesadoras de exportaciones). Este cambio es muy importante para entender el significado del TLCAN y su inclinación exclusivamente “mercadista”. En efecto, con el Programa de Maquiladoras, Estados Unidos trataba de frenar el crecimiento alarmante de las migraciones de “hispanos” (latinoamericanos) que, al amparo del Programa de Braceros, penetraban en Estados Unidos con la intención de permanecer ilegalmente. Las maquiladoras, en la intención estratégica de los Estados Unidos, “matarían dos pájaros de un solo tiro”: retendrían inmigrantes potenciales provenientes, en especial, de México y permitirían un aprovechamiento de menores costos laborales, ambientales o energéticos por parte de las empresas estadounidenses que se instalaran en las zonas francas⁴.

La vía de seguir incorporando países al TLCAN experimentó tropiezos durante 1995 cuando el Congreso estadounidense negó al Ejecutivo la aprobación de la así denominada

³ A finales de 1991, EE.UU. tenía suscritos los siguientes acuerdos-marco de comercio e inversión en América Latina (algunos de ellos anteriores a la puesta en marcha de la Iniciativa: México (1987), Bolivia (julio de 1990), Ecuador (julio de 1990), Chile (octubre de 1990), Honduras (noviembre de 1990), Costa Rica (noviembre de 1990), Venezuela (mayo de 1991), El Salvador (mayo de 1991), Perú (mayo de 1991), Panamá (junio de 1991), Nicaragua (junio de 1991), MERCOSUR de “los cuatro”: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (junio de 1991). Véase Lucrecia Lozano (1993).

⁴ Las maquiladoras son empresas que importan, libres del pago de aranceles, insumos industriales para elaborar productos manufacturados, que se comercializan posteriormente fuera del país sede de las maquiladoras. La palabra maquilar según el Diccionario de la Lengua Española (1970) significa “cobrar al molinero por la maquila”. Se originó en el medioevo español para designar moliendas de trigo ajeno, cuyos propietarios (del trigo) pagaban al molinero con parte de la harina obtenida. Algo parecido operó en los ingenios azucareros de las Antillas durante el siglo XIX.

“vía rápida” para la negociación de nuevos acuerdos comerciales, lo que frustró (o al menos postergó) la incorporación de Chile al TLCAN.

En el mismo año de la suscripción del TLCAN, Estados Unidos promovió e instaló la Primera Cumbre de las Américas (Miami, 1994) que incluyó el anuncio oficial del lanzamiento del ALCA.

Las negociaciones del ALCA suscitaron desencuentros derivados del esfuerzo estadounidense por abstraer la lógica de los mercados internacionales del contexto sociopolítico en que esos mercados operan, tanto a escala hemisférica como, sobre todo, a escala nacional de los propios países latinoamericanos que los suscriban.

El primero de los desencuentros correspondió al tema de la agricultura y al impacto negativo que puede generarse en la esfera del empleo, de la producción y del consumo alimentario para los países latinoamericanos. El segundo se relacionó con las asimetrías en la capacidad para competir internacionalmente en un “campo de juego nivelado”, pues incluso las economías mayores de América Latina, tomadas aisladamente, son pequeñas y subdesarrolladas frente a los Estados Unidos. El tercero se vinculó con las regulaciones negociadas en el ALCA y su compatibilidad con las instituciones económicas, políticas y culturales de las democracias latinoamericanas.

En el año 2001, con el cambio de siglo y de milenio, se produjeron algunos hechos trascendentales. Primero, a escala mundial, el atentado a las Torres Gemelas de Nueva York abrió las puertas al gobierno estadounidense para que iniciara una estrategia antiterrorista punitiva en países que como Afganistán o Irak eran sospechosos de promover atentados terroristas y producir armas de destrucción masiva. Estados Unidos se embarcó así en una costosa y larga guerra en la que no ha logrado triunfar ni tampoco desvincularse de una manera honorable para su imagen internacional.

Segundo, a escala latinoamericana, se produjo un viraje hacia posiciones más autónomas y menos complacientes con la estrategia económica neoliberal. Este proceso ha continuado durante el último quinquenio con una radicalización de posiciones opuestas a las reglas de juego del capitalismo neoliberal. El proceso empezó con el colapso de la economía argentina a fines del 2001 y la toma del mando por parte de Eduardo Duhalde, primero, y Néstor Kirchner después; siguió con la asunción al poder de Juan Ignacio Lula en Brasil, y ha continuado a lo largo del último quinquenio con la elección de Tabaré Vázquez en Uruguay, la consolidación de Chávez en Venezuela, la elección de Correa en Ecuador, etc. Se trata de gobiernos que, hasta ahora, no han roto las reglas del proceso democrático ni se han cerrado a la economía global, pero se han apartado claramente de las reglas de juego de la democracia neoliberal. Es necesario no perder de vista estos procesos para entender el contexto político que fue precipitando el fracaso de las negociaciones del ALCA.

Como ahora resulta muy claro, la intención original que llevó a la creación del ALCA se modificó después de la octava reunión ministerial sostenida en Miami en noviembre de 2003. La modificación se relacionó con los procedimientos de negociación y con los resultados que se esperarían de la firma de los acuerdos. En la previa reunión ministerial

de Quito (2002), la idea de un solo acuerdo integral y completo estaba todavía viva. Pero en la Declaración de Miami surgió una nueva versión “a la carta” de los acuerdos, derivada fundamentalmente de la falta de entendimiento entre el MERCOSUR y Estados Unidos respecto de la agricultura y los servicios.

La apertura al público del texto borrador de las negociaciones y la emergencia del tema de las asimetrías de desarrollo de los negociadores generaron dos potenciales áreas de fricción que se irían manifestando en el curso posterior de las negociaciones. Sin embargo, los principales problemas iban a surgir a partir de Québec, cuando comenzaron las negociaciones de acceso a mercados (mayo de 2002) y se planteó la necesidad de definir las modalidades de negociación. Estas modalidades incluían ofertas en los rubros de bienes agrícolas y no agrícolas, además de servicios, inversiones y compras del sector público.

En bienes agrícolas, el principal ámbito de fricción era el de los subsidios y otras disciplinas sobre prácticas que distorsionan el comercio de estos bienes, practicadas por los países desarrollados como elementos componentes de su tradicional proteccionismo en este sector.

De otro lado, en el ámbito de los servicios, los oferentes deseosos de instalarse en el mercado de los países en desarrollo eran los países desarrollados, y el tema más álgido estaba referido a la así denominada “presencia comercial”, denominación que intentaba meter en el “zapato chino del comercio” buena parte de los rasgos definitarios del proceso de transnacionalización empresarial propio de la globalización económica contemporánea.

El tema de la “presencia comercial” también estaba en la médula temática del grupo negociador sobre inversiones. Tan claro era este entrelazamiento temático, que el Acuerdo sobre Métodos y Modalidades de Negociación (octubre de 2002) observa textualmente: “Los grupos de negociación sobre servicios e inversiones deberán, como regla general, seguir celebrando sus reuniones separadamente. Sin embargo, de estimarse necesario, dichos grupos pueden reunirse para deliberar conjuntamente sobre temas comunes, particularmente presencia comercial”. Como veremos, uno de los principales ámbitos de discrepancia entre las ET, principales jugadores económicos de la globalización, y los gobiernos de los países latinoamericanos, corresponde a las reglas de juego que deben normar el comportamiento de las ET de la región, y los procedimientos para solucionar las controversias que puedanemerger.

La publicación del primer borrador negociador dio amplio acceso a todos los miembros de la sociedad civil (más allá de las cámaras empresariales, únicos iniciados hasta ese momento en el curso de las negociaciones a través de los foros empresariales paralelos). Aunque las contribuciones explícitas de la sociedad civil fueron más bien escasas y desequilibradas, la opinión pública general contó, finalmente, con recursos informativos justamente cuando el panorama político latinoamericano comenzaba a mutar su color ideológico.

Muy pronto se puso de relieve que algunos países grandes y medianos (en particular Argentina y Brasil), con producción y exportaciones agropecuarias de clima templado que competían especialmente con las de Estados Unidos, no estaban dispuestos a continuar

negociando el acceso a sus mercados de inversiones y de servicios si no se abordaban los temas centrales del proteccionismo agrícola y no se moderaban las pretensiones de reformas legales y judiciales favorables a los inversionistas transnacionales. También la “caja de Pandora” de los países pequeños y de menor desarrollo relativo siguió acrecentando complejidades y tensiones de magnitud que no habían sido previstas. Todo ello terminó repercutiendo de manera categórica en la Declaración Ministerial de Miami (noviembre de 2003) donde se abandonó el principio de “*single undertaking*” (un único compromiso suscrito por *todos* los participantes respecto de *todas* las materias bajo negociación).

Emergió, alternativamente, la opción de un menú de alternativas a las cuales los países podrían adherirse de manera flexible sin aceptar en bloque ningún conjunto de normas. Un acuerdo “*a la carte*” o “*light*”, expresión de la existencia de desavenencias irreconciliables que amenazaban el futuro de todo el proceso negociador.

El proceso de erosión de las negociaciones ALCA culminó con una ruptura abierta explicitada en la Declaración Presidencial de la Cumbre de Mar del Plata (2005). De un lado los países miembros del MERCOSUR incluyendo a Venezuela prepararon un texto que implicaba el abandono de las negociaciones por no estar dadas “las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo”. Por otro lado, las restantes economías de América Latina y el Caribe suscribieron una declaración en un tenor parecido al de la Declaración Presidencial de la Cumbre inmediatamente anterior, insistiendo en la necesidad de continuar con las negociaciones.

VI. LOS BLOQUES LATINOAMERICANOS FRENTE A LOS TLC HEMISFÉRICOS

1. LOS INTERESES Y ESTRATEGIAS DE MÉXICO, MCCA Y CARICOM

El tamaño económico de Estados Unidos comparado con el de los países MCCI (México, Centroamérica y Caribe insular) es 10 veces superior en términos de producto interno bruto. El único país que logra pesar de manera significativa en las relaciones Estados Unidos-MCCI es México, pero aún en este caso, las asimetrías son en la esfera económica, social y política muy profundas. Desde la recomposición del sistema político mexicano (fin de la hegemonía del PRI), y de su incorporación al TLCAN, las asimetrías políticas se han reducido, pero las económicas y culturales siguen aumentando.

Tomado individualmente, México aparece como un “pequeño” país, en términos *económicos* frente a los Estados Unidos, y como un “gigante” frente al MCCA y el CARICOM. De un lado, Estados Unidos es económicamente casi 12 veces más grande que México. De otro lado, México es económicamente casi 4 veces más grande que los 17 países de MCCA + CARICOM.

En la comparación Estados Unidos-MCCA, aquel país es 70 veces más grande en términos económicos que el bloque de América Central. Los países que integran el MCCA (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, y Nicaragua) agrupaban en 2004 una población de 35 millones de personas, un PIB de 157.000 millones de dólares corrientes, y un producto por habitante medido en precios de paridad de poder adquisitivo (PPA) de 4.500 dólares de la misma unidad monetaria. Los países miembros han liberado su comercio recíproco, están consolidando un arancel externo común y aspiran a una integración multidimensional y profunda. Entre 1997 y 2003, sus exportaciones recíprocas medidas como porcentaje de las totales subieron desde 16,8% a 26,9%. Si agregamos a Panamá y República Dominicana, la economía estadounidense es 46 veces más grande que todo el conjunto.

De más está decir que en la comparación Estados Unidos-CARICOM estas asimetrías alcanzan un grado máximo, pues este país es 263 veces más grande en términos económicos que todos los países miembros de CARICOM considerados conjuntamente. El CARICOM está compuesto por más de una docena de “micro-Estados” insulares caribeños, los que en 2004 albergaban, en conjunto, una población de 6 millones de personas, generaban un PIB de 41.000 millones de dólares y un producto por habitante de 7.600 (PPA) dólares de 1990. Han liberado su comercio recíproco y cuentan con un arancel externo común. En la década de los noventa, sus exportaciones recíprocas medidas como porcentaje de las totales se elevaron desde 16,7% en 1997 a 18,8% en 2003 (véanse cuadros 1 al 4, al fin de este trabajo).

Dicho sea al pasar, este tema de las asimetrías económicas entre Estados Unidos y el grupo de países MCCI tiene una contrapartida demográfica: las masas de inmigrantes que, provenientes de esas zonas, intentan instalarse en el gran país del norte. Esto genera otro tipo de asimetrías en los planos político y social que afectan las relaciones hemisféricas. En este momento, tras el fracaso de la ley migratoria orientada a dar cabida legal a los indocumentados, se nota un probable endurecimiento de las leyes migratorias que afectará muy especialmente a los ciudadanos del grupo de países mencionados. La reacción popular por parte de las decenas de millones de los así denominados “hispanos” que, legal o ilegalmente, viven en ese país, está siendo muy significativa y cuenta con el apoyo de múltiples organismos defensores de los derechos, garantías, y libertades civiles y políticas en ese país. Estos grupos de inmigrantes latinoamericanos, apoyados por otros contingentes menores provenientes de otras latitudes, son una fuerza electoral no despreciable capaz de inclinar la balanza en los sufragios parlamentarios o presidenciales de Estados Unidos.

Las posiciones de estos países respecto del ALCA fueron obviamente diferentes. México era relativamente reticente al progreso del acuerdo porque sus vínculos con Estados Unidos están establecidos en el TLCAN y sus intereses no se hubieran visto mejor servidos con la suscripción del ALCA. Los países miembros de América Central y del Caribe compiten con México por las inversiones de las ET orientadas en última instancia al gran mercado estadounidense. Sin embargo, en lo que va corrido del siglo XXI, queda claro que

el principal competidor de México y de los restantes miembros de MCCI es China, tanto en la captación de dichas inversiones como en la conquista del mercado estadounidense.

La reciente suscripción del TLC entre Estados Unidos y Centro América que incluye también a la República Dominicana (CAFTA-RD), significará de facto la obsolescencia de muchas reglas preexistentes y vigentes en el MCCA. El CAFTA-RD implicará la instalación de nuevas reglas actualizadas en las áreas de servicios, propiedad intelectual, inversiones ligadas al comercio (presencia comercial), compras públicas, solución de controversias, etc. El CAFTA-RD creará una nueva institucionalidad dentro de la filosofía de la OMC, pero llegando más lejos (lo que se ha denominado OMC-*plus*). El tema es conflictivo y ha suscitado sentimientos encontrados en los gobiernos y en sus tendencias políticas entre los países suscriptores. Así lo demuestra, por ejemplo, el debate en Costa Rica que culminó con una consulta popular, apretadamente favorable a la aprobación del Tratado.

Esto significa que, a pesar del congelamiento del ALCA, Estados Unidos ha continuado con su estrategia de acuerdos unidimensionales enfocados exclusivamente en las relaciones de mercado, y orientados no sólo a promover el comercio sino también a instalar una nueva institucionalidad funcional a la dinámica del proceso de globalización y a su presencia económica en Centroamérica. Los puntos centrales de interés para los Estados Unidos son el aprovechamiento de los bajos costos laborales y ambientales en las zonas procesadoras de exportaciones, un mejor acceso a las exportaciones de productos tropicales y un aprovechamiento de los mercados locales de servicios.

2. LOS INTERESES DEL MERCOSUR Y EL CAN

De otro lado, en América del Sur MERCOSUR y CAN no sólo tienen intereses conflictivos con EE.UU. y la UE en actividades agropecuarias de clima templado sino que además (incluyendo a Chile, que no es un miembro pleno de estos acuerdos) están demasiado lejos de los Estados Unidos como para aprovechar las zonas francas exportadoras de bienes o servicios al gran mercado estadounidense. En estos bloques sudamericanos, la inversión directa extranjera en manufacturas y servicios está ante todo interesada en abastecer los propios mercados sudamericanos. De otro lado, continúa el tradicional interés de las ET por explotar los diferentes tipos de recursos naturales de gran demanda en los países desarrollados. Este interés se ha multiplicado con la irrupción de China continental en los mercados mundiales, expandiendo la demanda de materias primas y alimentos (petróleo, cobre, soja, etc.). La presencia creciente de la China en las transacciones internacionales de la era global está transformando en grado importante la dinámica de los mercados mundiales.

Los países sudamericanos, dependen en grado decisivo de la explotación de sus recursos naturales en el tradicional estilo de las exportaciones primarias al mundo desarrollado y la deseada expansión de su producción y exportaciones manufactureras entra en conflicto con la poderosa competencia de China continental. Los mercados internos de los países sudamericanos de gran tamaño y con perspectivas de alto crecimiento hacen

que los países desarrollados encuentren rentable y atractivo invertir, no sólo en la típica y tradicional explotación o comercialización de productos primarios, sino que también en la instalación de actividades vinculadas a la prestación de servicios orientados al mercado interior de Sudamérica.

Los países que integran la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) albergaban en 2004 una población de 120 millones de personas, un PIB de 638.000 millones de dólares de 1990 y un producto por habitante de aproximadamente 5.300 (PPA) unidades de la misma moneda. Han liberado el grueso de su comercio subregional, establecido un arancel externo común incipiente e imperfecto, y se proponen avanzar hacia formas de integración multidimensional y profunda. Sus exportaciones recíprocas, como porcentaje de las totales, disminuyeron desde 12,1% en 1997 hasta 9,1% en 2003.

La Comunidad Andina de Naciones, por la peculiar disposición geográfica “longitudinal” de sus miembros, carece de algunas de las ventajas económicas de las áreas naturales de integración, y este hecho se refleja en la proporción relativamente baja del comercio recíproco entre sus miembros. En la Reunión Presidencial de Trujillo (1996) se creó una nueva institucionalidad que convirtió al Grupo Andino en la Comunidad Andina de Naciones, con un Consejo constituido a nivel presidencial y encargado de proveer la orientación política del Acuerdo.

Recientemente, Venezuela anunció la intención de abandonar su posición de miembro pleno del CAN y de incorporarse como miembro pleno al MERCOSUR. Sin embargo, para que se ratifiquen ambos movimientos será necesario esperar un período y, además, en el caso del ingreso al MERCOSUR, falta la ratificación parlamentaria de los gobiernos de Uruguay y Brasil.

De otro lado, los países que integran el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), albergaban en 2004 a 228 millones de personas, con un PIB de 1.875.000 millones de dólares, y un PIB por habitante (PPA) de 8.200 dólares. Han liberalizado la mayor parte de su comercio recíproco, establecido un arancel externo común, y se proponen avanzar hacia la constitución de un mercado común. El porcentaje de sus exportaciones recíprocas respecto del total exportado cayó de 24,9% en 1997 a 11,9% en 2003. Sin embargo, en la segunda mitad del presente decenio las transacciones recíprocas han empezado a recuperarse. (Véanse cuadros 1 al 4).

Nótese que tanto CAN como MERCOSUR han sufrido reducciones importantes en sus porcentajes de comercio recíproco después del auge experimentado en la primera parte de los años noventa. La raíz de este deterioro quizás se encuentre primero en el impacto negativo de la economía global, expresado en el contagio de algunas crisis financieras originadas en otras latitudes; segundo, en la insuficiente voluntad política de sus miembros para buscar mecanismos más profundos de integración macroeconómica y, tercero, en la incompleta evolución institucional de los acuerdos mismos hacia modalidades multidimensionales asociadas a la vigencia de regímenes democráticos. También este tipo de dificultades en el comercio recíproco pueden abordarse a la luz de la estrategia general sugerida en el presente

trabajo. La idea subyacente es que las relaciones de mercado se encuadran en estructuras institucionales que les fijan sus límites y les confieren sus estímulos.

3. LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR)

Lo que ha faltado para promover la integración del mercado interior de Sudamérica ha sido la dotación de una base infraestructural e institucional que la viabilice.

Aparentemente, la creación reciente de UNASUR podría subsanar estas carencias. En Sudamérica, la UNASUR puede llegar a ser una comunidad política y económica entre los doce países sudamericanos. Nacida en 2004 en Cusco, Perú, durante la III Cumbre Sudamericana, su Secretaría General quedó localizada en la Ciudad de Quito. La constitución de UNASUR apunta a aumentar la competitividad sistémica de la región sudamericana en los mercados mundiales, y lograr una unificación y aprovechamiento del mercado interior de Sudamérica.

Además, UNASUR pretende cumplir funciones de concertación y coordinación política y diplomática, tanto hacia el interior de las relaciones intergubernamentales sudamericanas como respecto de las negociaciones que Sudamérica deba abordar con el resto del mundo.

UNASUR promueve la convergencia entre MERCOSUR, CAN, y Chile en una zona de libre comercio, cuyas negociaciones están muy avanzadas y comenzaron con anterioridad a la creación de esta Unión. Asimismo, UNASUR se ha convertido en el organismo encargado de impulsar la también preexistente Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA) orientada a avanzar en la integración física, energética y de comunicaciones de América del Sur. Entre otras se prevé la Carretera Interoceánica que unirá el Perú con Brasil pasando por Bolivia; el Anillo Energético Sudamericano para lograr abastecer a los países del MERCOSUR y Chile con el gas peruano de Camisea; el Gasoducto Binacional que conectará a Colombia con Venezuela; el Poliducto Binacional que posibilitará la exportación de petróleo hacia el oriente a través de la costa colombiana sobre el Pacífico.

Considerada en su conjunto, UNASUR abarca un área geográfica de casi 18 millones de kilómetros cuadrados, con una población de 370 millones de personas, y un producto que en órdenes de magnitud la convierte en la quinta economía “virtual o potencial” más grande del mundo detrás de otros bloques o naciones “reales” como la Unión Europea, Estados Unidos, China e India⁵.

⁵ Desde una perspectiva político-social, también cabe mencionar la Alternativa Bolivariana para América Latina y El Caribe (ALBA). Nació en La Habana (2004) por un acuerdo entre Venezuela y Cuba. Posteriormente han adherido Nicaragua, Antigua y Barbuda, Dominica y San Vicente y las Granadinas. Centra su atención en la lucha contra la pobreza, la exclusión social y los altos índices de analfabetismo. Otorga una importancia crucial a los derechos humanos, laborales y de género, así como a la defensa del medio ambiente. Se preocupa especialmente por los problemas sociales de los campesinos y pequeños productores agrícolas. Proclama la creación de mecanismos que aprovechen la creación de lo que denomina “ventajas cooperativas” entre los países miembros. Expresa intenciones políticas y fundamentaciones teóricas que todavía deben madurar y explicitarse mucho más.

VII. UNA LECTURA INSTITUCIONAL DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA

Puede ser útil someter a examen el papel que podrían llegar a desempeñar los acuerdos multidimensionales de integración regional en la creación de una convergencia institucional que facilite el desarrollo económico bajo condiciones de creciente integración en la economía mundial.

La pertinencia de una discusión en torno a este tema deriva del hecho de que la mayoría de los países latinoamericanos son miembros (plenos o asociados) de alguno de los acuerdos multidimensionales que hoy operan en América Latina: MERCOSUR, CAN, MCCA y CARICOM. Por ejemplo, todos los países miembros del CAN más Chile son actualmente asociados del MERCOSUR. En resumen se trata de examinar el rol de los acuerdos de integración regional en la creación de marcos institucionales comunes que faciliten el desarrollo de América Latina en la presente era global.

1. LA CONVERGENCIA SUBREGIONAL DE LOS MARCOS INSTITUCIONALES

Esta manera de plantear el tema supone privilegiar la importancia de los marcos institucionales internos (a escala nacional, sudamericana y latinoamericana) de los países latinoamericanos, en el éxito de sus modelos de desarrollo. También implica reexaminar el significado y alcances de las estrategias que en los ochenta y noventa se denominaron de liberalización, privatización y desregulación, aplicadas sobre el anterior modelo de desarrollo que había estado previamente vigente entre 1945 y 1980.

En la esfera propiamente económica, los acuerdos regionales institucionalmente profundos encuentran su razón de ser principal en la creación de un mercado sudamericano capaz de cumplir dos funciones. La primera, que los productores localizados en ese mercado adquieran los beneficios de una *competitividad sistémica global en sus exportaciones* al resto del mundo como resultado de la reducción de los costos medios de transporte, de energía, de transacción y de coordinación. Esto acontecerá a medida que el mercado interno se unifique y aumente su eficacia productiva media (economías de escala y otros factores tendientes a reducir los costos medios). La segunda función económica que podría cumplir este tipo de acuerdos es que los productores localizados en ese espacio integrado, incluyendo las empresas transnacionales, se beneficien del mercado interno en desarrollo como consecuencia del proceso integrador. Ambos aspectos son hoy cada vez más visibles en mercados integrados emergentes de máxima escala como es el caso de China y, en menor grado, de India.

En materia de bienes públicos en general y de servicios públicos en particular, la interconexión de las infraestructuras y la convergencia de las normas y procedimientos

operativos generan una clara reducción de costos no sólo pecuniarios sino también los expresados en tiempo y calidad de las actividades económicas.

Respecto de las cadenas productivas y las coordinaciones intrafirma de las ET, la consolidación de las tecnologías de la información ayuda al desarrollo de procedimientos tales como el intercambio electrónico de datos, la aplicación de procedimientos “justo a tiempo” en el manejo de existencias, etc.

En lo que atañe a las transacciones entre firmas recíprocamente independientes (no vinculadas por lazos de capital), la convergencia de los procedimientos legales y jurídicos reduce los costos de información (buscar contrapartes contractuales), de negociación (posiciones de poder contractual), de formalización (certeza jurídica, convergencia de requisitos), de seguimiento y monitoreo de lo acordado (procedimientos telemáticos varios) y de solución de controversias en caso de litigio.

2. MIGRACIONES, CIUDADANÍAS COMUNITARIAS E INTEGRACIÓN MULTIDIMENSIONAL

Adicionalmente a esta perspectiva económica amplia, la creación de un mercado sudamericano de bienes, servicios y factores no humanos de la producción, facilita la instalación de mercados comunes de trabajo entre los países miembros. A su vez, estos mercados laborales integrados implican, necesariamente, la construcción paralela de una ciudadanía comunitaria fundada en la vigencia común de derechos y obligaciones humanos, ciudadanos, económicos, sociales y culturales. Sugeriremos que la movilidad espacial de la población latinoamericana resulta mucho más viable que en el ámbito norte-sur, si se practica bajo acuerdos y regulaciones capaces de salvaguardar la estabilidad política y social implicada en los procesos. Esto nos conduce a poner de relieve las ventajas de una integración multidimensional, por lo menos a escala sudamericana.

Aunque las dificultades socioculturales y políticas de la integración de los mercados laborales no deben minimizarse, existen importantes circuitos migratorios que son operativos (por ejemplo en el cono sur entre Argentina, Perú, Chile, Paraguay, Bolivia y, en menor grado, Ecuador) y pueden redundar en un mejor uso de las calificaciones y disponibilidades de la fuerza laboral sudamericana.

3. LAS CLÁUSULAS DEMOCRÁTICAS Y SU IMPACTO EN LOS ACUERDOS

Retornando a nuestra perspectiva sistémica y al lenguaje de los juegos, podríamos decir que *todos* los acuerdos de integración regional involucran a jugadores económicos (básicamente las ET). Las reglas económicas de juego abarcan a las instituciones que regulan la propiedad de los recursos en el marco de la dinámica de los mercados globales, por lo

tanto, se expresan a través de los organismos intergubernamentales de escala global, tales como la OMC, el FMI y el BM.

De otro lado, *todos* los acuerdos de integración regional involucran a los jugadores políticos, que son los gobiernos de turno de los Estados nacionales suscriptores de esos compromisos. Estos gobiernos tienen la legitimidad que emana de los sistemas políticos sobre los cuales se asientan, pero en todo caso representan la soberanía de los Estados respectivos. Un rasgo común de todos los tipos de sistemas democráticos es que, en última instancia, la soberanía radica en los ciudadanos que otorgan legitimidad a los gobiernos respectivos.

Ahora bien, el tema central que nos ocupa es el de los vínculos entre las instituciones de la democracia y las regulaciones y compromisos que emanan de la suscripción de los acuerdos de integración.

En relación con los acuerdos que se suscriben entre naciones del hemisferio occidental, la cláusula democrática es una condición que está cada vez más presente. En el caso de la UE, esto fue particularmente evidente en sus miembros fundadores y en las sucesivas ampliaciones del bloque. Solamente después de haber asumido regímenes democráticos de gobierno, otras naciones de Europa Occidental (España, Portugal, Grecia, etc.) se fueron incorporando a la UE. Lo mismo acontece hoy con la ampliación de la UE hacia una decena de naciones de la Europa Central. Los cuatro bloques latinoamericanos también exigen la vigencia de la cláusula democrática a sus miembros plenos o asociados. En Sudamérica tanto el MERCOSUR como la CAN incluyeron a partir de 1998 sus cláusulas democráticas como condición para la membresía de los acuerdos, haciéndolo respectivamente con los Protocolos de Ushuaia y con el Protocolo relativo al “Compromiso Andino por la Democracia”.

De manera tardía, las negociaciones del ALCA incluyeron la exigencia de que los países con derecho a sentarse en la mesa de negociaciones contaran con regímenes políticos democráticos y, aceleradamente, se aprobó la Carta Democrática Interamericana de la OEA (CDI-OEA) en septiembre de 2001. Por lo tanto, daría la sensación de que todos los acuerdos, tanto los unidimensionales como los multidimensionales, evidencian igual respeto por las instituciones de la democracia. Sin embargo, el impacto de estas instituciones sobre el funcionamiento de estos acuerdos no es el mismo en todos los casos.

La única manera de entender el impacto diferente de estos condicionamientos o cláusulas democráticas sobre los acuerdos de integración regional es examinando el carácter unidimensional o multidimensional de dichos acuerdos y la naturaleza supranacional o intergubernamental de sus procesos decisarios.

En los acuerdos unidimensionales (ALCA, TLCAN, etc.) las reglas de juego del capitalismo global intentan predominar sobre las de las democracias nacionales. Esos acuerdos unidimensionales crean organismos o mecanismos que ignoran o incluso violan la independencia de los poderes democráticos de esos países.

En torno a este punto cabe considerar a los mecanismos de solución de controversias que puedan suscitarse entre los gobiernos nacionales de los países firmantes y las ET.

Dichos mecanismos, fundados en paneles de expertos, no están sujetos a la jurisdicción de los poderes soberanos de los gobiernos involucrados. Por lo tanto, los principios de soberanía y autonomía de los poderes del estado pueden verse vulnerados. Además, como esos TLC son unidimensionales, no incluyen compromisos sociales, culturales o políticos, ni necesitan de organismos tales como instancias parlamentarias, tribunales de justicia o poderes ejecutivos de naturaleza supranacional.

Por oposición, en los acuerdos multidimensionales, sean estos altamente desarrollados (UE) o incipientes (MERCOSUR, CAN, MCCA, y CARICOM), los compromisos incluyen cláusulas *sociales* (convenios multilaterales de seguridad social, de salud, de previsión) y *culturales* (reconocimiento recíprocos de diplomas o certificados educacionales). Estas y otras cláusulas son condiciones requeridas para la efectiva vigencia de ciudadanías comunitarias mínimas, sin las cuales los derechos de los inmigrantes provenientes de otro Estado miembro serían ilusorios.

Nótese además que en el caso de la UE, operan organismos supranacionales tales como el Tribunal de Justicia, el Parlamento Europeo o la Comisión. Piénsese también en el Banco Central Europeo y la vigencia del Euro.

Examinemos un ejemplo: si la UE hubiera suscrito con Estados Unidos un TLC con las cláusulas contenidas en el TLCAN o las que se negociaron infructuosamente en el ALCA, el Tribunal de Justicia de la UE no hubiera podido aplicar sus facultades jurisdiccionales inapelables que le permiten imponer multas millonarias a grandes ET que violan las normas sobre competencia y defensa del consumidor. Recientemente el Tribunal de la UE impuso una multa de casi 500 millones de euros a Microsoft por prácticas anticompetitivas. También impuso otra multa de casi mil millones de euros a cuatro grandes fabricantes de ascensores (Otis, Kone, Schindler y ThyssenKrupp) por pactar precios. Nadie duda que el Tribunal de Justicia de la UE sea un poder autónomo capaz de defender los intereses de las empresas y de los ciudadanos de la UE. Pero su existencia es una consecuencia del carácter supranacional y multidimensional de la UE.

VIII. CONCLUSIONES

El papel que la integración regional puede cumplir en el desarrollo de las sociedades latinoamericanas no se agota en las consideraciones de mercado, ni siquiera en los marcos institucionales de naturaleza económica. También incluye convergencias regionales en los planos cultural, social, ambiental y, sobre todo, político. La estrategia integradora de tipo multidimensional y dotada con normas y mecanismos supranacionales es una forma de contrapesar y asimilar más adecuadamente el impacto del proceso de globalización. Los jugadores económicos transnacionales son lo suficientemente poderosos como para requerir contrapartes políticas sudamericanas con mayor poder de negociación.

La convergencia de los países sudamericanos en el plano político se funda en los principios, prácticas e instituciones de la democracia. Sobre estas bases, y recordando el ejemplo de la UE, no hay porque descartar, al menos para el caso de Sudamérica, la legitimidad de instituciones, mecanismos y órganos decisarios de carácter multidimensional y supranacional, capaces de operar en las diferentes dimensiones de los acuerdos de integración regional.

CUADRO N° 1
SUDAMÉRICA: INDICADORES SELECCIONADOS POR BLOQUE REGIONAL

	PIB (PPA) Billones	Población Millones	PIB Per Capita (PPA)	1990/2000 % Bajo Lin. Pobreza	Índice DE GINI	20% Más Ricos/ 20% Más Pobres
MERCOSUR	1.875.7	228.7	8.199.0			
ARGENTINA	445.2	38.0	12.106,0	---	52.2	18.1
BRASIL	1.375.7	181.4	7.790.0	17.4	59.3	26.4
PARAGUAY	26.4	5.9	4.684.0	21.8	57.8	27.8
URUGUAY	28	3.4	8.280.0	---	44.6	10.4
CAN	638.1	118.9	5.367.0	62.7	44.7	12.3
BOLIVIA	22.8	8.8	2.587.0	64.0	57.6	22.9
COLOMBIA	298.8	44.2	6.702.0	35.0	43.7	17.3
ECUADOR	47.4	12.9	3.641.0	49.0	49.8	18.4
PERÚ	142.8	27.2	5.260.0	31.3	49.1	17.9
VENEZUELA	126.3	25.8	4.919.0			
CHILE	162.1	16.0	10.274.0	17.0	57.1	18.7
SURINAM	--	0.4	--	---	--	--
GUYANA	3.3	0.7	4.270.0	35.0	--	--

FUENTE: PNUD, HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2005

CUADRO N° 2
CENTROAMÉRICA: INDICADORES SELECCIONADOS

	PIB (PPA) Billones Dólares	Población Millones	PIB Per Capita (PPA)	1990/2000 % Bajo Línea Pobreza	Índice DE GINI	Proporción 20% Más Rico/20% Más Pobre
CENTROAMÉRICA	157.2	35.0	4.491			
COSTA RICA	38.5	4.2	9.606	22.0	46.5	12.3
EL SALVADOR	31.2	6.6	4.781	48.3	53.2	19.8
GUATEMALA	51.0	12.0	4.148	56.2	59.9	24.4
HONDURAS	18.6	6.9	2.665	53.0	55.0	21.5
NICARAGUA	17.9	5.3	3.262	47.9	43.0	8.8
PANAMÁ	20.5	3.1	6.853	37.3	56.1	24.7
REP. DOMINICANA	59.6	8.6	6.823	28.6	47.4	10.5
MÉXICO	937.8	104.3	9.168	10.1	54.6	19.3
CANADÁ	970.3	31.6	30.677	SD	33.1	5.8
EE.UU.	10.923.4	292.6	37.562	SD	40.8	8.4

FUENTE: PNUD, HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2005

CUADRO N° 3
CARIBE INSULAR ANGLO Y FRANCO PARLANTE

	PIB (PPA) Billones	Población Millones	PIB Per Capita (PPA)	Desarrollo Humano Rango e Índice	Esperanza de Vida al Nacer	Alfabetización Población de 15 años o Más (%)
CARICOM	41.4	5.8	7.667.0			
ANTIGUA	0.8	0.1	10.294.0	(60) 0.797	73.9	85.0
BAHAMAS	5.3	0.3	17.159.0	(50) 0.832	69.7	95.5
BARBADOS	4.3	0.3	15.720.0	(30) 0.878	75.0	99.7
BELICE	1.9	0.3	6.950.0	(91) 0.753	71.9	76.9
DOMINICA	0.4	0.1	5.448.0	(70) 0.783	75.6	88.0
GRANADA	0.8	0.1	7.959.0	(66) 0.787	65.3	96.0
GUYANA	3.3	0.7	4.230.0	(107) 0.720	63.0	96.5
JAMAICA	10.8	2.6	4.104.0	(98) 0.738	70.8	87.6
S. CRISTOB.	0.6	0.0	12.404.0	(49) 0.834	70.0	97.8
S. VICENTE	0.7	0.1	6.124.0	(87) 0.755	71.1	88.1
S. LUCÍA	0.9	0.2	5.704.0	(76) 0.772	72.4	90.1
SURINAM	-----	0.4	---	(86) 0.755	69.1	88.0
TRIN. TOB.	14.9	1.3	10.766.0	(57) 0.801	69.9	98.5
HAITÍ	14.7	8.3	1.742.0	(153) 0.475	51.6	51.9

FUENTE: PNUD, HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2005

CUADRO N° 4
MERCADOS DE DESTINO SEGÚN ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN PORCENTAJES
(2003)

	MERCOSUR	CAN	MCCA	CARICOM	ALCAN	ALCA	RESTO
MERCOSUR	12.0	3.6	0.7	0.7	23.6	46.5	53.5
CAN	2.4	9.7	2.0	1.6	44.4	64.1	35.9
MCCA	0.2	0.9	27.5	1.4	42.3	76.6	23.4
CARICOM	0.6	1.5	2.5	19.2	56.4	84.1	15.9
MÉXICO	0.5	0.7	0.9	0.1	90.6	93.4	6.6
EE.UU.	2.0	1.4	1.6	0.7	35.8	42.8	57.2
ALCAN	1.3	1.0	1.1	0.5	56.8	61.7	38.3
CHILE	6.2	6.4	1.4	0.1	24.3	39.1	60.9

Fuente: CEPAL, Panorama de la Inserción Internacional de ALC 2004/2005, Anexo Estadístico

REFERENCIAS

- ALADI. 1980. *Tratado de Montevideo*.
- 2005. “Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana”. Documento de Trabajo preparado por Yomaira Hernández para la Secretaría de ALADI. La Paz. Bolivia.
- ALALC. 1960. *Tratado de Montevideo*.
- ALCA. 2004. *Propuesta del Gobierno de Venezuela al Grupo Consultivo Sobre Economías Más pequeñas*, FTAA.sme/w/81/Rev.1
- BID/INTAL. 2003. “Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: lecciones para América Latina y el Caribe. El caso de Andalucía y la Unión Europea”. Trabajo de consultoría preparado por José Guerrero Ginel.
- Bouzas, Roberto. 2003. “Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: lecciones para América Latina y el Caribe. El caso del MERCOSUR”. BID/INTAL, Milán.
- Bunge, Mario. 1999. *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*. México: Siglo XXI.
- CAN. 1969. *Acuerdo de Cartagena*.
- 2004. “El trato preferencial en la Comunidad Andina, un enfoque regional”. Documentos informativos SG/di 621, Lima.
- CARICOM. 1973. *Tratado de Chaguaramas*

Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos.
Volumen IX, N° 1, 2007, pp. 143-170.

- CEPAL. 1999a. “Migración y Desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una visión sintética”. LC/L.1231-P
- , 1999b. “Migración y desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una visión sintética”. Serie Población y Desarrollo LC/L.1231-P
- , 2000. “La migración internacional y el desarrollo en las Américas”. Serie Seminarios y Conferencias, LC/L. 1632.P
- , 2003. “Asimetrías y Cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas”. Preparado por Inés Bustillo y José Antonio Ocampo, para la Serie Informes y Estudios Especiales.
- , 2004. “Asimetrías, comercio y financiamiento en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y en América Latina y el Caribe”. Consultor Héctor Ássael, Serie Financiamiento y Desarrollo.
- , 2005a. *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina 2004/2005 y 2005/2006*.
- , 2005b. *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Di Filippo, Armando. 1997. “Regionalismo y multilateralismo en la integración de América Latina”. (www.difilippo.cl).
- , 1998. “El Sistema Centro Periferia Hoy”. *Revista de CEPAL*, Número Extraordinario para el 50º Aniversario. También en (www.difilippo.cl).
- , 2000. “Globalización, integración regional y migraciones, en La Migración Internacional y el Desarrollo en las Américas”, Simposio en Costa Rica, organizado por CEPAL, BID, OIM, y FNUAP, mes de septiembre.
- , 2004. “Two Types of Regional Integration Processes, Stanford University, Latin American Studies Center, Lunch Lecture at Bolivar House”. Incluido en Working Papers of Stanford Center for International Development, Department of Economics Landau Building, California. También en (www.difilippo.cl).
- , 2006a. “La Comunidad Sudamericana de Naciones como proyecto de largo plazo”, incluido en Alan Fairlie (ed.), Países Andinos Frente al TLC y la Comunidad Sudamericana de Naciones, LATN y Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- , 2006b. “Las Asimetrías en los acuerdos de integración de América Latina y el Caribe”. Documento de consultoría redactado para el Sistema Económico Latinoamericano, SELA, SP/DI Número 5-06
- Di Filippo, Armando y Rolando Franco. 2000. *Integración Regional, Desarrollo y Equidad*. Santiago: CEPAL/Siglo XXI.
- Escaith, Hubert. 2001. “Las economías pequeñas de América Latina y el Caribe”. *Revista de la CEPAL* 74.
- Ffrench Davis, Ricardo y Armando Di Filippo. 2003. “El Rol de las Instituciones Regionales en la Globalización”. *Revista de Estudios Internacionales*. IEI de la U. de Chile, año XXXV, junio. También en (www.difilippo.cl).

-
- Giordano, Paolo, Mauricio Mesquita y Fernando Quevedo. 2004. “El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional”. ISBN 950-738-192-9.
- IADB/INTAL. 2005. CARICOM Report Num. 2, coordinado por Jessen Anneke ISBN 950-738-217-8, Buenos Aires.
- Lozano, Lucrecia. 1993. “La Iniciativa para las Américas: el comercio hecho estrategia”. *Revista Nueva Sociedad* 125:121-34.
- MERCOSUR. 1991. *Tratado de Asunción*.
- North, Douglass. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, José Antonio. 2001. “Raul Prebisch y la Agenda del Desarrollo en los albores del siglo XXI”. *Revista de la CEPAL* 75.
- OEA. 1998. Mecanismos y medidas para facilitar la participación de las economías más pequeñas en el área de libre comercio de Las Américas: actualización. OEA, Estudios de la Unidad de Comercio. (<http://www.oea.org/main/spanish/>).
- 2003. Las asimetrías en los TLC contemporáneos y el TLC Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA), preparado por José Salazar-Xirinachs, Director Unidad de Comercio de OEA. (<http://www.oea.org/main/spanish/>).
- SELA. 2005a. “La institucionalidad de la integración en América Latina y el Caribe: posibilidades de articulación y convergencia”. Secretaría Permanente del SELA, SP/DI Número 8- 05, Caracas, Venezuela.
- 2005b. “Propuesta para el tratamiento de las asimetrías en la Comunidad Sudamericana de Naciones”. Documento preparado para la Reunión de Seguimiento sobre el Tema de las Asimetrías, en la Secretaría General de ALADI, Montevideo 15 y 16 de noviembre.
- 2005c. “Arquitectura institucional de la integración para la articulación y convergencia”. XXX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, SP/CL/XXX.O7D Número 10-04.
- 2005d. “La Institucionalidad de la Integración en América Latina y el Caribe: posibilidades de articulación y convergencia”. Trabajo de Consultoría elaborado por Jaime Estay y Carlos Otto Vásquez.
- 2005e. “Análisis de las Disposiciones de trato especial y diferenciado”. Documento preparado por Vivianne Ventura Días. XXI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, Venezuela, 21 al 23 de noviembre.
- Tussie, Diana. 2004. “La Política Comercial en un contexto de federalismo”. Documentos de trabajo FLACSO LATN.