

**La integración regional en América Latina:
¿una alternativa para el crecimiento?
Mercedes Botto¹**

Introducción

El regionalismo ha dejado de ser un tema de expertos comerciales y/ o gubernamentales. Cualquiera sea el foro de discusión o la problemática sobre la cual incidir, la “región” aparece como un nuevo horizonte de acción y de participación a tener en cuenta más allá del Estado nacional. Sobre esta nueva configuración territorial sobrevuela un amplio espectro de expectativas y de temores acerca de sus implicancias no sólo para los gobiernos sino también para los actores sociales y económicos y la ciudadanía, en general .

Lo cierto es que el fenómeno de la regionalización se ha expandido por todo el mundo en los últimos veinte años. En la actualidad no hay país que no forme parte de un bloque regional o económico. Sin embargo, ninguno de los procesos de integración que sucedieron a la conformación del bloque europeo ha logrado, con éxito, alcanzar el nivel de profundidad y de armonización sectorial que caracteriza hoy en día a la Unión Europea (UE).

El objetivo de este artículo es analizar y debatir los costos y beneficios de la integración regional, poniendo en cuestión algunos de los mitos que giran en torno de este fenómeno y sus alcances en el contexto actual. ¿Qué significa integrarse y en qué medida un proceso de este tipo recorta la soberanía y los márgenes de acción de los Estados nacionales? ¿Qué tipos de integración existen y que relación guardan con los procesos de liberalización multilateral promovida desde la Organización Mundial del Comercio (OMC)?

Para responder a estas preguntas, nos valdremos de las experiencias de integración comercial que han tenido y que aún tienen lugar en América latina. En concreto, focalizaremos sobre las experiencias más exitosas y avanzadas en la región, como son el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). De manera comparada analizaremos sus diferencias respecto de los procesos de integración latinoamericana previos, y evaluaremos sus logros y promesas pendientes. Por último, analizaremos las perspectivas futuras de los bloques regionales existentes y del MERCOSUR en particular, a la luz del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), iniciativa que en el ámbito hemisférico constituye un proyecto semejante o inclusive más ambicioso en sus alcances, que la OMC en el escenario global.

1. ¿Qué significa integrarse?: beneficios y costos de la integración

¹ Realizó su doctorado en Ciencias Sociales y Políticas en el Instituto Universitario Europeo (Florencia, Italia). Actualmente es investigadora y docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/ Argentina).

Si bien existen distintos tipos de integración -política, financiera, social, entre otros-, comenzaremos hablando de la integración comercial, y de los efectos y externalidades que ésta genera. La integración comercial ha sido condición necesaria en la configuración de todas las regiones y bloques existentes en la actualidad, inclusive de la UE.

En términos teóricos “integrar” significa configurar un espacio económico ampliado respecto de lo hasta ahora considerado como “unidad de comercio”, es decir, un país, un Estado nación. En términos prácticos, implica la eliminación de barreras comerciales -como por ejemplo, aranceles a la importación/ exportación- entre los países socios del bloque regional. Cuando un país retira las barreras comerciales con sus socios genera, desde el punto de vista de la teoría internacional del comercio, dos consecuencias automáticas. La primera, un “incremento de comercio”: el flujo comercial ahora es mayor dado que el país (X), que antes se autoabastecía, comienza a comprarle a su nuevo socio (Y) aquellos productos que éste elabora a menor costo. La segunda consecuencia es el “desvío de comercio” que surge porque el socio (X) en vez de importar un producto desde el productor más eficiente del mundo (W), lo hace desde su nuevo socio (Y). Así a través de la eliminación de la barreras “intrazona”, este país (Y) desplaza en términos de precio, al país “naturalmente” más competitivo (W). Por lo tanto y desde el punto de vista estrictamente económico, un acuerdo regional aumentará el bienestar de los países socios sólo en la medida en que la creación del comercio supere al desvío, ya que mientras el primero significa una mejor asignación de recursos, el segundo implica lo contrario.

Esto nos obliga a repensar y cuestionar un mito bastante generalizado que plantea que toda integración es, por definición y *a priori*, un fenómeno positivo. Sin embargo, lejos de lo que se suele pensar, los procesos de integración no sólo suponen ganancias sino también pérdidas económicas, políticas y sociales mensurables. En términos macroeconómicos, como señalamos anteriormente, el desvío de comercio tiende a limitar la división internacional del trabajo: los productores más eficientes del mundo son desplazados por ciertos países, gracias a que han logrado ser artificialmente más competitivos en el acceso a dicho mercado. De esta manera, lejos de promover el comercio multilateral, el regionalismo lo fragmenta. En términos políticos, el Estado también pierde. En primer lugar, al resignar o ceder soberanía en áreas que históricamente estuvieron bajo el control de los Estados nacionales y que de ahora en más deberá negociar y convenir con sus nuevos socios. A este grupo corresponde la política aduanera, la arancelaria o crediticia, generalmente utilizada para proteger y promover su industria nacional. En segundo lugar, el Estado se ve enajenado de una importante fuente de recursos para el fisco como son aquellos obtenidos por las retenciones o aranceles de importación/ exportación. Por último, la apertura comercial también conlleva pérdidas y costos sociales para los sectores productivos que no resultan competitivos *vis-á-vis* la producción del país socio. Dependiendo de su fuerza y capacidad de organización, los actores sociales y económicos perjudicados intentarán imponerse y presionar al Estado para que éste les provea compensaciones y políticas de reconversión sectorial.

De lo dicho precedentemente, los desafíos y riesgos abiertos por la integración son numerosos. No existen estudios y juicios que aseguren de antemano las bondades o perjuicios de dicha empresa,

ni cómo se distribuyen los costos y beneficios entre los países y entre los distintos sectores productivos en el seno de cada uno de los socios. En realidad, esto requiere de análisis empíricos que pongan en evidencia los costos y beneficios del intercambio en cada caso, así como una evaluación acerca de la distribución de los beneficios tanto al interior del bloque como de cada país.

2. Tipos de integración: de lo comercial a lo social

Lejos de ser una moda reciente, la integración regional es una de las características que han definido el comercio internacional a lo largo de todo el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, momento en que se crea lo que actualmente se conoce como UE. Durante la posguerra, los procesos de integración comercial o regionalización nacieron como un medio de defensa y atrincheramiento frente a los embates liberalizadores promovidos por Estados Unidos a través del GATT (Acuerdo General de Tarifas, en su sigla en inglés).

Sin embargo, en los últimos veinte años se ha producido una explosión de acuerdos de integración con características y modalidades muy distintas respecto del pasado. A fin de aprehender la real dimensión de este reciente fenómeno, cabe mencionar que entre 1947 y 1994 se notificaron 94 acuerdos regionales en la OMC². La proliferación de regionalismos responde a la tendencia, presente en muchos autores, que identifica como sinónimos, procesos de integración de distinto grado de profundidad y coordinación sectorial (ver Cuadro 1). En efecto, bajo el término “regionalismo” se incluyen modalidades tan diversas como:

- ? **los acuerdos preferenciales de comercio (APC):** éstos constituyen el primer paso para incentivar el intercambio comercial entre un grupo de países. Consisten en otorgar un trato diferencial respecto de terceros a través de reducciones de tarifas al comercio. Pero la clave está dada por el hecho de que reducción es parcial en cuanto al universo de bienes y/ o al grado de la preferencia arancelaria. Una preferencia arancelaria del 100% implica que dicho producto está sujeto al libre comercio.
- ? **las zonas de libre comercio (ZLC):** son un estado más avanzado que el anterior dado que la reducción arancelaria se generaliza a todos los bienes hasta alcanzar el libre comercio intrazona -o al menos en una parte sustantiva del mismo-. Si bien no existen barreras arancelarias entre los países, cada uno de los socios mantiene las propias frente a terceros países.
- ? **las uniones aduaneras (UA):** se alcanzan cuando al libre comercio intrazona se le adiciona la unificación de la política comercial -principalmente de los aranceles- hacia terceros.

² Esta tendencia se acelera en los últimos años, y se observa también un fuerte predominio por parte de los países de Europa occidental (Ricúpero, 2000).

- ? **los mercados comunes (MEC):** hasta este momento el proceso de integración sólo afecta de manera directa a los bienes comercializables, es decir, transables. Sin embargo, si a la libre circulación de bienes y servicios característica de la unión aduanera, se le suma la libertad de movimiento de los factores productivos, vale decir capital y trabajo, se instala un mercado común.
- ? **las uniones monetarias y económicas (UME):** cuando al estadio anterior se le agrega una moneda única para todas los países miembros, estamos frente a una unión monetaria y económica.

Cuadro 1
Modalidades de integración comercial

	Desgravación parcial	Desgravación total	Arancel externo común	Movilidad de capital y trabajo	Bienes no transables y moneda común
APC	+				
ZLC	+	+			
UA	+	+	+		
MEC	*	*	*	*	
UME	+	+	+	*	+

Si bien esta tipología puede leerse como un proceso gradual y consecutivo, sólo la UE ha logrado alcanzar la cuarta modalidad de manera exitosa. Los acuerdos regionales restantes, como veremos a continuación, constituyen áreas de libre comercio donde circulan libremente los bienes transables, y a los que de manera más reciente se ha sumado la liberalización del comercio de servicios y de inversiones.

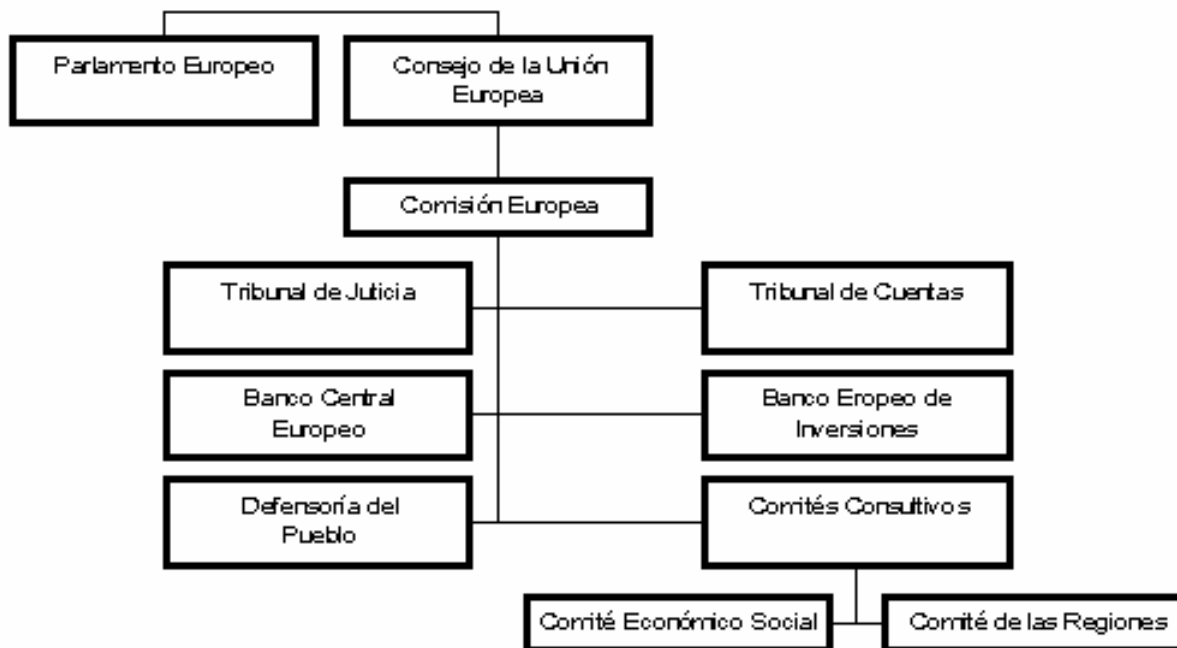
3. Regionalismo y multilateralismo: entre la complementariedad y el contraste

A fin de distinguir a la UE del resto de los procesos de integración regional, la literatura caracteriza al primero como un regionalismo de primera generación o cerrado, y a los segundos como regionalismos de segunda generación o abiertos, cuyo caso paradigmático está dado por el TLCAN. Más allá del avance en la coordinación de políticas sectoriales descritas en el apartado anterior, aquello que diferencia a uno y otro tipo de regionalismo es la existencia de instituciones supranacionales, de motivaciones originarias que superan lo estrictamente comercial y del contexto histórico en el que se originan.

En cuanto a las primeras, la principal diferencia que separa a estos dos modelos de integración se refiere a la profundidad de los compromisos asumidos y a la creación de **instituciones supranacionales**, como ser una moneda común o una Corte de Justicia comunitaria capaz de hacer cumplir las reglas comunes por sobre el interés nacional. En el caso de la UE esto ocurre en tiempos muy recientes. En la Cumbre de Maastricht de 1991, los países miembros decidieron

establecer un avance gradual hacia la unificación de sus políticas económicas, exteriores y de defensa, que culmina con la creación de un estado supranacional en ciernes (ver Cuadro 2)³.

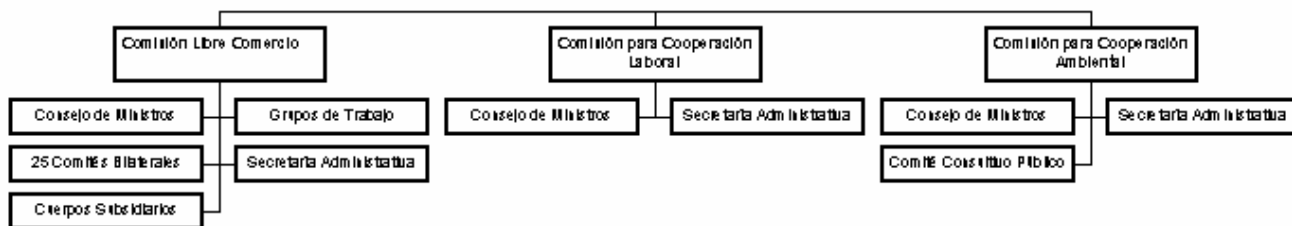
Cuadro 2
Organigrama UE



En el marco de los regionalismos de segunda generación o abiertos, la coordinación entre los países socios se restringe a las cuestiones comerciales, sin mediar por ello la creación de instituciones supranacionales más allá de lo estrictamente intergubernamental (ver Cuadro 3). Tampoco se avanza en la creación de fondo de compensación comunitario alguno, destinado a asegurar una armonización simétrica a fin de superar y/ o compensar las diferencias de desarrollo existentes entre los países socios. Las políticas de reconversión y de compensación sectorial ante los daños provocados por la apertura, son consideradas como responsabilidad soberana de los Estados nacionales.

Cuadro 3
Organigrama TCLAN

³ A fin de alcanzar la unificación de la política económica, el Tratado de Maastricht establece los parámetros de estabilidad fiscal, monetaria y de precios, delimitando así los márgenes de autonomía de los países socios. Asimismo, crea el Instituto Monetario Europeo (IME) cuya función es garantizar que estas pautas sean cumplidas, bajo apercibimiento de medias punitivas como el recorte de créditos y la aplicación de multas y depósitos forzados. En cuanto a la política social, se establece el principio de subsidiariedad y la existencia de una ciudadanía única. Las metas sociales distan bastante del modelo desregulado de corte neoliberal y dictamina que cualquier cambio en materia de estándares laborales deberá ser resuelto por mayoría en el Consejo Europeo, en tanto aquellas transformaciones que signifiquen una disminución del bienestar existente requerirán del voto unánime de los once países firmantes. Respecto de la política exterior y de defensa unificada, los países se comprometen a compartir y defender objetivos comunes aunque su ejecución no necesariamente quede a cargo de organismos comunitarios, como el Consejo Comunitario. En el caso de los organismos internacionales donde no todos los países miembros cuentan con voz y voto, como por ejemplo el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, quienes sí participan deberán llevar la posición comunitaria (Domínguez, R., 1992).



En cuanto a las **motivaciones originales**, en el caso de la UE predominó un objetivo predominantemente político o mejor dicho geopolítico: evitar la posibilidad de un conflicto bélico entre los principales países europeos. En efecto, en 1947 los gobiernos de Alemania y Francia lideraron la firma del acuerdo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), a través del cual y no casualmente, los países socios podrían acceder a dichos insumos para la industria bélica por igual y sin restricciones comerciales. Con los años, este proceso económico-institucional se fue retroalimentando hasta alcanzar, en 1986, el mayor mercado económico mundial.

En el TLCAN, en cambio, prevalecieron motivaciones económicas. Firmado en 1994 entre Estados Unidos, Canadá y México, el acuerdo fue promovido por las empresas transnacionales, principalmente las automotrices estadounidenses. Éstas buscaban institucionalizar los intercambios ya existentes en la frontera con México y de esta manera, asegurarse estándares flexibles en materia de trabajo y medio ambiente, junto con un acceso a las reservas mexicanas de petróleo. Para los empresarios de México y Canadá, el interés principal residía en la posibilidad de mejorar el acceso a un mercado de consumo más amplio, y a inversiones de capital y tecnología. No obstante ello, por medio de este proceso de traslado de fabricas y de nuevas cadenas de producción -maquilas-, los gobiernos esperaban contener y estabilizar el flujo de inmigrantes hacia los países del norte.

Por último y en lo que respecta a los **contextos temporales**, hasta la década de los 90, existía la convicción de que la única manera de integrarse era a la manera europea, eliminando las barreras “intrazona” -entre los socios del bloque- y elevándolas con el resto. En tal sentido, la integración regional era definida, en sus efectos, por oposición al multilateralismo del GATT. Mientras el multilateralismo, promovido principalmente por Estados Unidos durante los años de la posguerra, buscaba la unificación del espacio económico a escala mundial (GATT, 1947)⁴, el regionalismo era entendido como una respuesta y defensa ante la fuerte arremetida multilateral a través de la conformación de bloques exclusivos y excluyentes que terminarían por fragmentar el comercio internacional.

A partir de los 90 y en medio de un contexto de mercado unilateralismo, Estados Unidos abandona su rigidez y se dispone a conseguir los objetivos del multilateralismo mediante otros

⁴ El GATT es el antecedente de la OMC, cuya creación se produce recién en 1995 con la inclusión de los países en desarrollo como socios, y en la incorporación de nuevas agendas, entre ellas, la promesa de liberalizar el comercio agrícola, fuertemente protegido, por parte de las economías desarrolladas (Tussie, 1988).

caminos entre los que se ubica la regionalización⁵. En tal sentido, promueve y da un gran empuje a iniciativas de regionalización como son el TLCAN, el Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC, en su sigla en inglés), y la zona transatlántica de libre comercio entre América del Norte y Europa. Se trata de un nuevo esquema de regionalismo donde se vinculan países altamente industrializados con otros en desarrollo, en una aparente “igualdad” de condiciones. Pero con la agravante de que a la libre circulación de bienes se suma la ampliación de la agenda al incluir temas que interesan sobremanera a los primeros -inversiones, servicios, propiedad intelectual y/ o compras gubernamentales-. Sin embargo, se excluyen otras cuestiones que, como la libre movilidad de personas y de mano de obra, son de especial interés para los países menos industrializados.

Con la irrupción de estos acuerdos “asimétricos” se produce un desvío fundamental respecto del patrón considerado hasta entonces como norma por la teoría de la integración. Dicho patrón establecía la homogeneidad de los participantes como condición para el éxito, o bien cuando ésta no se daba -como ocurrió con Portugal y España al integrarse a la Comunidad Europea en los años 80-, debía preverse un programa de transferencia financiera o de trato especial a fin de reducir o eliminar la diferencia -armonización simétrica-. A pesar de no existir fondo de compensación ni principio de subsidiariedad alguno hacia los socios más débiles, los gobiernos de los países en desarrollo -empezando por México- aceptaron de buen grado la propuesta de Estados Unidos. Frente a la crisis de la deuda externa, el agotamiento de los mercados internos y el recorte brusco en las políticas de cooperación de las naciones más ricas hacia las más pobres, el libre comercio se presentaba como la principal si no la única oportunidad de subirse al tren de la economía internacional, asegurándose así nuevos mercados e inversiones, promesas sobre las que se apoyaba el paradigma neoliberal.

En este nuevo contexto histórico, la experiencia de la UE devino un caso singular e irrepetible. Esto se debe no sólo a lo prolongado de su proceso -que duró más de 40 años hasta la configuración actual- sino principalmente por la profundidad de su integración y por la honda motivación ideológica, política y económica, todo lo cual la hace difícilmente reproducible en otra región. Lo interesante de recalcar es que en la actualidad la misma UE promueve, con la única excepción de los países de Europa oriental⁶, la firma de acuerdos de carácter asimétricos semejantes a los de Estados Unidos. La proliferación de estos nuevos acuerdos de carácter asimétrico obliga a replantear algunos mitos y certezas que rodearon la problemática de la integración durante largas décadas.

⁵ La nueva estrategia comercial de Estados Unidos, llamada “liberalización competitiva”, promueve la apertura de mercados al nivel global, regional y bilateral. La posición es novedosa porque desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, este país había alentado 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 acuerdos (Zoellick, 2001).

⁶ En cuanto a las nuevas democracias de Europa oriental, la UE promete su inclusión al mediano y largo plazo como socios plenos de la región -en lo que se ha dado en llamar la UE+10-, no sin antes exigirles cierto “derecho de piso” para gozar de los privilegios futuros. En tal sentido, se ha dispuesto un cronograma de ajuste y de liberalización unilateral de sus economías, sin que encuentre un correlato directo desde el punto de vista de su voz y voto en el presupuesto y en las instituciones comunitarias.

En primer lugar, los acuerdos bilaterales o regionales dejaron de ser visualizados como contrapuestos a los procesos de liberalización multilateral promovidos desde la OMC, para pasar a ser su punta de lanza. En efecto, como bien lo demuestra en los hechos el TLCAN y promete hacerlo el ALCA, estos nuevos procesos de regionalismo han ido más lejos que la misma OMC al eliminar las barreras no arancelarias y proteger los derechos de propiedad intelectual e inversiones. En segundo lugar y en gran parte como consecuencia de lo anterior, el nuevo contexto nos lleva a reconceptualizar el rol del multilateralismo, rescatando su mayor capacidad relativa para frenar el avance unilateral de las grandes potencias comerciales en el ámbito regional. Esto es factible gracias no sólo a la existencia de un contrapunto -UE vs. Estados Unidos-, sino también a la presencia de un mayor número de países en desarrollo con posibilidad de anteponer sus demandas -Brasil, India, Rusia, entre otros-.

Frente a esta subversión de antiguos y viejos conceptos del regionalismo al nivel global, nos queda reflexionar sobre la situación latinoamericana. ¿Qué tipos de regionalismos coexisten en el continente? ¿En qué medida el MERCOSUR recupera las motivaciones y alcances de los regionalismos de primera generación? ¿Cuál es el futuro de los bloques regionales existentes si llegara a concretarse la iniciativa del ALCA en 2005?

4. El regionalismo en América latina: viejas y nuevas experiencias

Los proyectos de integración regional no son nuevos en el continente latinoamericano. Durante la década de los 60 se registraron varios intentos de repetir en la región la exitosa experiencia del mercado común europeo. A esta etapa corresponden la iniciativa de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común de Centroamérica (MCCA), el Pacto Andino y la Comunidad del Caribe (CARICOM, en su sigla en inglés).

Su principal promotor fue la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que percibió en la conformación de un bloque regional cerrado una solución a los desafíos y problemas abiertos por el proceso de sustitución de importaciones en América Latina. Este modelo de sustitución de importaciones (ISI) fue pensado como una manera de sentar la base para un modelo de desarrollo exportador alternativo que, además de resultar más redituable, le diera más independencia y autonomía a la región. Ya que, según palabras de su ideólogo, Raúl Prebisch, la diferencia entre el valor de los productos primarios y los secundarios iba creciendo en el ámbito del comercio internacional, condenando así a las nacionales exportadoras de bienes agrarios o mineros a una perenne situación de inferioridad económica frente a las naciones industrializadas.

Recordemos que bajo el contexto de la posguerra (décadas del 40 y 50), muchos gobiernos iniciaron un proceso de industrialización que sustituyó buena parte de los productos de consumo previamente importados. Sin embargo, la pequeñez de sus mercados o la incapacidad para reemplazar bienes industriales más complejos que aquellos de consumo inmediato (llámese textiles, calzados, alimentos procesados, bebidas, entre otros), llevaron a la CEPAL a promover la

ampliación de los mercados por medio de la integración regional. Se inicia entonces una primera etapa de integración clásica o fundacional inaugurada por la ALALC y la MCCA, que luego sería replanteada a través de procesos subregionales como el Pacto Andino y el CARICOM formado en 1973 por las naciones del Caribe de habla inglesa. Las primeras tenían como único objetivo conformar de manera gradual una ZLC a través de la siguiente metodología: cada país otorgaba preferencias a los restantes socios sobre una serie de productos (listas positivas). En las segundas, en cambio, se sumaron elementos como la coordinación de la planificación industrial y las restricciones a la entrada de capital extranjero.

Sin embargo, en un contexto mundial fuertemente proteccionista como fue el de la posguerra y luego el de la Guerra Fría también, este modelo de integración fracasó en la región. Las negociaciones entre los socios devinieron lentas y engorrosas, poniendo en evidencia algunas de las dificultades que acompañarían las iniciativas de integración a futuro. En primer lugar, las falencias políticas, que se tradujeron en la irrupción de dictaduras militares y en la debilidad de los gobiernos civiles para disciplinar y poner límites a los *lobbies* internos. En segundo lugar, y en términos económicos, la falta de complementariedad y las asimetrías de las economías locales llevaron a los gobiernos a interrumpir de manera unilateral los compromisos y/ o a hacer caso omiso a las normas comunes.

Recién en los 90, con el fin de la Guerra Fría, la democratización de América Latina y la crisis de la deuda externa⁷, se produjo un resurgimiento de los regionalismos en la región. Los viejos bloques *aggiornaron* sus instituciones, abriendo la participación a los actores no estatales, en especial al sector privado más transnacionalizado como punta de lanza de las negociaciones. Los países restantes se lanzaron a una carrera por conformar nuevos bloques comerciales en la región. Obviamente se trataba de un modelo de integración abierto, restringido en la mayoría de los casos a una ZLC, capaz de asegurar preferencias en el acceso a los mercados de consumo, atraer inversiones externas directas y por último, consolidar los procesos de apertura unilateral que habían sido iniciados producto de la presión y la condicionalidad de los organismos de crédito internacional.

En la actualidad, todos los países latinoamericanos -con la única excepción de Cuba- forman parte de un bloque regional aun cuando participan de manera desigual en la creación del producto bruto regional. Éstos suman cinco y son: el MERCOSUR, el TLCAN, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; el MCCA formado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá; el CARICOM y el Grupo de los Tres, integrado por Colombia, México y Venezuela. A pesar de que muchos de estos procesos

⁷ En 1982, la crisis de la deuda externa tuvo su epicentro en México, pero mostró el agotamiento definitivo del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones que había caracterizado a América Latina desde fines de la Segunda Guerra Mundial, y en el cual el Estado tenía un rol fundamental como productor y regulador. Con esta crisis, se inicia una nueva etapa basada en las premisas neoliberales del denominado "consenso de Washington", el cual presenta la apertura comercial externa, la desregulación normativa y la privatización como ejes de las políticas nacionales. En la expansión de estas ideas y su implementación concreta, tuvieron un papel clave los organismos de crédito internacional -como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-, que condicionaron las remesas y préstamos a los países deudores al cumplimiento de estas recetas.

de integración se propusieron en sus orígenes metas de integración más profundas, en los hechos sólo han alcanzado el estatus de ZLC. ¿En qué medida el MERCOSUR constituye una excepción a esta regla?

5. El MERCOSUR: un mercado común con dificultades para consolidarse

La creación formal del MERCOSUR data de 1991. Sin embargo, la iniciativa de integrar un bloque en el Cono Sur se retrotrae al Acta de Integración Argentino Brasileña -PICE- firmada por los presidentes Raúl Alfonsín (Argentina) y José Sarney (Brasil) en 1986. Esta primera iniciativa recuperaba, en gran parte, la dinámica y propuesta de la UE. En cuanto a las motivaciones predominaron las de carácter político y militar: fortalecer las incipientes democracias en ambos países y desechar toda hipótesis de conflicto entre ambos. También existía un objetivo de carácter económico, como el de promover la cooperación y el intercambio tecnológico en áreas estratégicas, especialmente en aquellas donde pudieran aprovecharse las asimetrías entre ambas economías.

En tal sentido se firmaron los protocolos del sector automotor⁸, bienes de capital y alimentos. En cuanto a la delegación de soberanía, si bien el liderazgo del proceso se mantuvo en la órbita estatal, ninguno de los dos gobiernos mostró entusiasmo ante la idea de subordinar sus acciones en pos de instituciones y mecanismos vinculantes. En efecto, el esquema de integración económica elegido fue gradual y flexible. En vez de asegurar su avance a través de mecanismos que estuvieran por encima de las propias constituciones, eligieron los protocolos. Por su parte, la desgravación arancelaria se efectuó por medio de “listas positivas”, donde ambos gobiernos se comprometían a liberalizar el comercio en aquellos sectores donde no existía competencia.

En un primer momento, el comercio intrazona creció pero a medida que aumentaba la reticencia de los sectores nacionales a verse expuestos a la competencia de los países vecinos, la iniciativa fue perdiendo fuerza y los plazos convenidos se fueron incumpliendo. En algunos casos, el incumplimiento respondía a presiones de sectores nacionales que solicitaban protección; en otros, a la persistencia de precios disímiles en los insumos, y a la diferencia macroeconómica que generaba distorsiones que incidían sobre los flujos de comercio.

a. Las metas y objetivos iniciales

Fue recién en los años 90, con el fracaso de las políticas heterodoxas de ajuste económico (Plan Austral en la Argentina, y el Plan Cruzado en Brasil) y ante la presión de los organismos multilaterales de avanzar sobre las reformas estructurales (privatizaciones, desregulación financiera y apertura comercial), que los nuevos gobiernos de la Argentina y Brasil decidieron

⁸ El protocolo automotor es un claro ejemplo del objetivo de crear comercio equilibrado a través de la complementación intrasectorial. Se establecía que ambos países producirían bienes industriales, pero se dividirían los mercados: uno se dedicaría a producir autos grandes y el otro, pequeños.

renovar sus compromisos y profundizar la integración. En esta nueva arremetida hubo algunas modificaciones que explican el mayor éxito comparado. En primer lugar, se incluyeron dos nuevos socios -Paraguay y Uruguay-. En segundo lugar, de entre todas las metas se priorizó la económica: atraer capitales y proveer un marco estable para la integración del capital⁹. En tercer lugar, los gobiernos restringieron su protagonismo en el proceso de convergencia sectorial, recortando su rol a la definición de los tiempos y de los cronogramas de liberalización. Pero una vez establecidos los alcances y los cronogramas, los gobiernos del MERCOSUR abandonaron su protagonismo, y dejaron que los agentes privados -a través de mecanismos de mercado- reasignaran los recursos productivos en función de las ventajas competitivas.

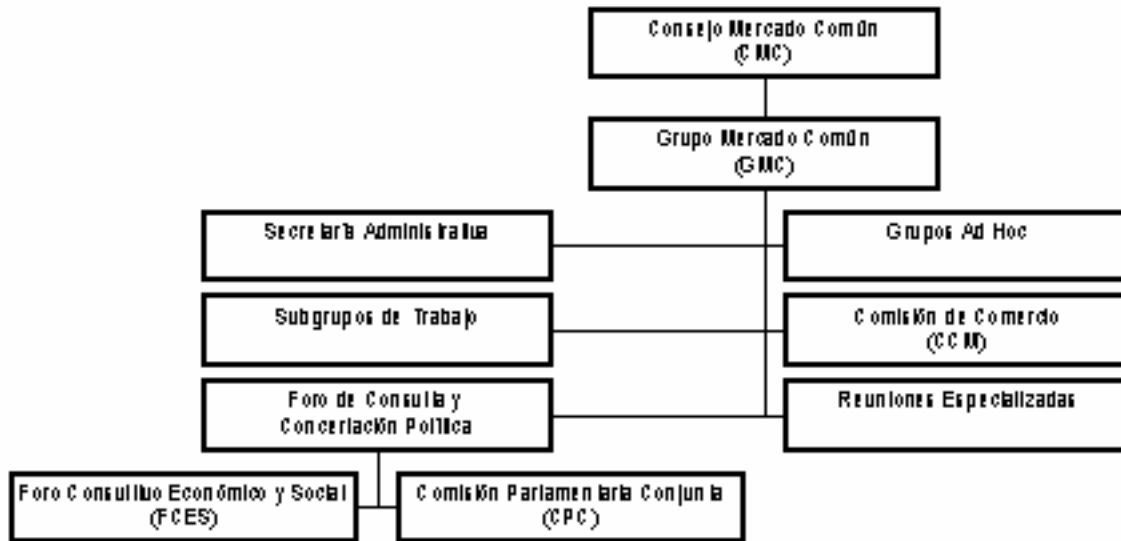
El único punto de continuidad con el proceso anterior estuvo dado por la decisión de los gobiernos de rechazar la idea de supranacionalidad: los cuerpos intergubernamentales no tendrían autonomía ni recursos para financiarse, las decisiones sólo se alcanzarían por consenso y la decisión o no de internalizar las normas comunitarias quedaría en manos de los propios gobiernos y asambleas nacionales. La única excepción a esta regla fue el Tratado de Asunción que, como piedra fundacional, estableció un mecanismo de apertura comercial que abarcara la totalidad de los productos y los desgravara de manera progresiva, lineal y automática, aunque preveía también algunas medidas de escape¹⁰. En tal sentido y a diferencia del proyecto de apertura anterior, una vez puesta en marcha la liberalización comercial no podría detenerse y se aspiraba a alcanzar el libre comercio el 1 de enero de 1995.

Esto no significa que no se avanzara sobre la creación de instituciones comunitarias. En sus 11 años de vida, el MERCOSUR se ha caracterizado por el sobredimensionamiento de instancias de diálogo y negociación (ver Cuadro 4), todas ellas sin carácter vinculante. En su mayoría -como en el caso de la Comisión Parlamentaria Común, del Foro Consultivo Económico Social (FCES) y de la Comisión Sociolaboral, entre otros-, los espacios de participación no gubernamental fueron la respuesta más consensuada a las presiones de los grupos de la sociedad civil interesados en participar de las decisiones comunitarias e incluir agendas no comerciales -como un protocolo en materia de trabajo y medio ambiente, entre otros-.

Cuadro 4 Organigrama del MERCOSUR

⁹ Éstas son las palabras utilizadas en el acta de fundación -el Acta de Asunción- y para ello los gobiernos se comprometieron a crear un mercado común que comenzaría a funcionar en 1995. Entre sus objetivos, el MERCOSUR procuraría establecer una zona de libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre sus integrantes (ZLC), alcanzar una política comercial común respecto a terceros países (AEC), y por último coordinar -armonizar- sus políticas macroeconómicas y sectoriales.

¹⁰ La cuota de flexibilidad de este esquema estuvo dada por las listas nacionales de excepciones, con las cuales los países extraían de dicho cronograma aquellos productos considerados "sensibles" valiéndose de medidas de salvaguardia intra-MERCOSUR y *antidumping*. De esta manera, un país socio podía proteger momentáneamente a sus productores. También se le dio un trato especial a los productos y sectores más controvertidos, como el automotor y azucarero.



Al analizar los avances y retrocesos del MERCOSUR, los estudios tienden a identificar al menos tres momentos en este proceso de integración: el lanzamiento (1992-1995), la conformación de una ZLC (1995-1998), la crisis y el relanzamiento de la UA (1998/2000 hasta la fecha). A pesar de los discursos y las declaraciones de voluntad sobre la necesidad de coordinar una política externa común, en los hechos, hasta la fecha, el MERCOSUR sólo ha alcanzado las condiciones y los requisitos necesarios para ser considerado una ZLC (ver Cuadro 5).

Cuadro 5
Breve historia del MERCOSUR

1986	Suscripción del acta de cooperación e integración argentino-brasileña.
1991	Firma del Tratado de Asunción entre la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, estableciendo la creación del MERCOSUR, la reducción automática de 40% en tarifas entre los socios y un cronograma de reducciones a fin de alcanzar el libre comercio en 1995.
1994	Firma del Protocolo de Ouro Preto, que establece las instituciones del MERCOSUR.
1995	Comienza a regir la UA del MERCOSUR, aunque algunos bienes continúan sujetos a aranceles, mientras que el comercio de azúcar y de automóviles permanece bajo regímenes especiales.
1996	Bolivia y Chile se asocian al MERCOSUR como socios extra-MERCOSUR.
2000	Se alcanza la ZLC entre la Argentina y Brasil.
2001	Se alcanza el libre comercio completo entre todos los socios del MERCOSUR, y entra en vigencia la tarifa externa común entre la Argentina, Brasil y Uruguay. Sin embargo, se desdibuja la UA porque el arancel externo común se perfora de manera recurrente.
2003	Nueva ampliación: Perú se incorpora como socio extra-MERCOSUR.

b. Avances y retrocesos

A fin de dar cuenta de las postergaciones y retrocesos que ha venido sufriendo el MERCOSUR desde su inicio, los estudios hacen alusión a distintos factores. Algunos enfatizan la falta de convergencia macroeconómica que, de manera visible en materia monetaria¹¹, contribuyó a generar distorsiones en los flujos comerciales, obligando a uno y otro, según el momento particular, a echar mano a medidas de defensa como el *antidumping*, cuotas o barreras fitosanitarias como forma de protección. Otros autores hacen hincapié en la dinámica decisoria y critican la incorporación temprana de actores no gubernamentales en los foros de negociación nacional y regional. Entienden que este proceso ha generado una politización extrema y ha opacado la responsabilidad de los gobiernos. Por último, están quienes destacan el déficit institucional del MERCOSUR, y la necesidad de que los gobiernos más importantes, especialmente Brasil, internacionalicen las normas y lideren un proceso de construcción de instituciones supranacionales para la resolución de conflictos.

De todas maneras, más allá del factor con que se intente explicar la debilidad institucional del MERCOSUR, ésta dejaba traslucir la ausencia de una visión y de un discurso compartidos -al menos entre los socios más importantes- acerca del alcance que se le intentaba imprimir al proceso. Sus coincidencias eran superficiales y se limitaban a la decisión de preservarlo. Durante los años de gestión de Carlos Menem y Fernando Henrique Cardoso, la Argentina y Brasil diferían respecto del significado económico y de la utilidad política que le darían al proyecto. En el terreno político, mientras Brasil encumbraba al MERCOSUR en su agenda internacional como una oportunidad para lanzar su proyecto de integración hacia el conjunto de América del Sur; la Argentina desarrollaba una política de acercamiento y de alienación con Estados Unidos. En el plano económico, la política de Fernando Henrique Cardoso fue menos contundente en su apego a las medidas de cuño liberal, y en ese aspecto pronto afloraron divergencias que menguaron la posibilidad de una visión compartida, no sólo en materia cambiaria sino también en cuestiones vinculadas a las políticas industriales.

No obstante esta historia de desencuentros, existe un consenso general de afirma que el MERCOSUR ha cumplido un rol muy importante como impulsor del comercio y la inversión externa en la región. Entre los años 1991 y 2000, el comercio entre los países miembros creció de manera sostenida y duplicó los valores iniciales (ver Cuadro 6). Lo mismo ocurrió con las inversiones: tras la crisis asiática, el MERCOSUR devino el destino preferido de las inversiones externas directas, atraídas no sólo por la conformación de un área económica ampliada sino principalmente por el proceso de privatizaciones de empresas y servicios públicos abierto primero en la Argentina y luego, de manera más acotada, en Brasil.

Cuadro 6
Porcentajes de participación por países socios del MERCOSUR

Exportaciones	Importaciones
---------------	---------------

¹¹ Mientras la Argentina mantenía la convertibilidad peso/ dólar, Brasil dejaba flotar su moneda.

	1991	2000	1991	2000
Argentina	16,5%	31,9%	21%	28,5%
Brasil	7,3%	14%	12,1%	14%
Paraguay	35,1%	62,9%	30%	50,6%
Uruguay	35,5%	44,5%	42,2%	43,8%

Fuentes: Elaboración propia, en base a datos de CEI (2000).

Los beneficios generados por el MERCOSUR no se distribuyeron de manera simétrica entre los países miembros ni entre los empresarios en el seno de cada uno de los socios. Aquellos que mayor provecho obtuvieron fueron las grandes industrias, lideradas principalmente por las empresas siderúrgicas, petroleras y petroquímicas. Este sector necesita, dadas sus propias características -empresas técnicamente indivisibles y articuladas de manera vertical en complejos industriales, que requieren innovaciones e inversiones permanentes, y que generan rendimientos y retornos crecientes- diversificar la producción y ampliar los respectivos mercados domésticos. Estos sectores que producen en condiciones no competitivas, en general se encuentran en manos de empresas nacionales que se beneficiaron con las privatizaciones recientes. En el caso del MERCOSUR, estas empresas se han transnacionalizado a través de la conformación de oligopolios mayores, integrados por los principales grupos económicos o *holdings* de la Argentina y de Brasil, públicos o privados¹². Estas empresas y sectores generan importantes impactos sobre las economías locales desde el punto de vista de inversión de capital y de nueva tecnología, como productores de bienes intermedios (*commodities*) para redes productivas nacionales y como generadores de puestos de trabajo. Para estas empresas, el MERCOSUR aparecía no sólo como la ampliación de nuevos mercados de producción y de consumo sino también como un primer escalón en su carrera por conquistar nuevos mercados globales (ALCA, China, entre otros).

6. El ALCA: la negociación de la mayor ZLC del mundo

El alcance de la propuesta de integrar una ZLC en el continente, que incluyera a todos los países, con la única excepción de Cuba, para el año 2005, fue clara desde un comienzo. Estados Unidos ofrecía extender a todos los países del continente, con la única excepción de dicho país, el mismo tipo de acuerdo comercial celebrado años atrás con México, conocido como TLCAN. Se trataba de un acuerdo entre países de gran asimetría económica, política y social. Sin embargo, los gobiernos más desarrollados no se comprometían a ningún tipo de ayuda técnico-financiera o de trato especial a los países más pobres para mejorar y equiparar las condiciones generales de la región, ni para compensar los efectos de la polarización que la apertura comercial y financiera pudiera producir.

A pesar de esta clara delimitación de responsabilidades, la iniciativa del ALCA capturó el interés de los 33 gobiernos del continente. Las expectativas de los estados de América Latina y del

Caribe estaban centradas en dos promesas fundamentales. La primera, la apertura irrestricta de los mercados, lo que significaba el compromiso de las economías más desarrolladas de la región (Estados Unidos y Canadá) a eliminar definitivamente las barreras para-arancelarias y los subsidios con que protegían sus industrias y producción. La segunda promesa se vinculaba a su capacidad de atraer inversiones y así dinamizar sus alicaídas economías, eliminar la pobreza y consolidar la democracia en la región.

a. Ganadores y perdedores

La primera de estas promesas -la apertura de nuevos mercados- interesa a toda la región, aunque las oportunidades y las expectativas en torno del ALCA variarían según el nivel de desarrollo económico de cada país. Las únicas economías que tenían beneficios asegurados eran, como lo indican las tendencias del comercio internacional de la década de 1986-96, aquellas que producen bienes y servicios con alto contenido tecnológico (Estados Unidos, Canadá y, en menor medida, Brasil). Para ellas el ALCA representaba la posibilidad de extender sus mercados de exportación de servicios, inversiones y bienes -software, productos farmacéuticos, es decir, productos que no tienen casi competencia alguna en la región- a todo el continente.

En cambio, para las economías medianas del continente -Brasil, México, Argentina, Venezuela, Colombia, Chile y Perú- las expectativas del ALCA están centradas en la posibilidad de ampliar sus mercados para productos primarios y para bienes de mediano nivel de valor agregado -textiles, indumentaria, siderurgia, agroindustriales, muebles, maquinaria eléctrica y petroquímica, y medios de transporte- al resto del continente y en especial, a los países del norte en los que actualmente no pueden ingresar por la existencia de barreras arancelarias y para-arancelarias que protegen a los productores locales¹³. Debemos tener presente que los países del TLCAN (Canadá, Estados Unidos y México,) recurren con suma frecuencia a medidas no arancelarias -controles fitosanitarios y medidas *antidumping*, entre otras. Dichas medidas afectan en mayor medida a los productos primarios y manufacturas de origen agropecuario, que son esencialmente las que exportan los países del Cono Sur.

¹² Ejemplo de ello es el *joint venture* creado entre el Grupo Techint (Argentina) y Brasil Confab Tubes (Brasil), o el formado por Pérez Companc (Argentina) y ODEBRECHT (Brasil) para producir goma sintética (Sánchez Bajo, 1999).

¹³ Si bien el ingreso de la mayoría de los productos al TLCAN enfrenta aranceles muy bajos (o arancel cero), los productos del reino vegetal, los alimentos y las bebidas, el tabaco, los textiles y sus manufacturas -productos de vital importancia para los países del MERCOSUR- presentan elevados picos arancelarios. En el caso de Estados Unidos alcanza 74%, en Canadá 50%, y en México entre 94 y 81% de las posiciones arancelarias (Quijano, 2001: 39).

Para el resto de los países, en total 25, cuyas economías entran dentro de la categoría de “pequeñas economías”, las potencialidades del ALCA no estaban dadas por el tema de acceso a mercados. En realidad, tenían que ver con la posibilidad de vincularse a la cadena productiva de los países con economías más desarrolladas, ofreciendo mano de obra barata en manufacturas -maquiladoras- y en servicios a las empresas y turismo.

En el caso de Estados Unidos, el ALCA tiene además un objetivo estratégico: mejorar su apuesta de negociación en el ámbito multilateral. Esta estrategia ha sido caracterizada como “avance en espiral” ya que cada negociación bilateral o multilateral forma parte de una estrategia de mayor alcance, en la que el techo del acuerdo propuesto por Estados Unidos, generalmente alto en términos de estándares previos, se transforma una vez consolidado, en el piso de la posición negociadora siguiente (Tórtora, 1998). Siguiendo esta lógica, el ALCA introduciría normas de apertura comercial que se ubican por encima de las acordadas en el TLCAN y al menos al mismo nivel que el resto de los acuerdos comerciales existentes en el hemisferio -CAN, MERCOSUR y CARICOM-.

No obstante la claridad inicial en torno del alcance y de los objetivos de la agenda comercial, las negociaciones del ALCA prometían ser muchos más dificultosas y extensas que las del TLCAN. En este caso, se trataba de alcanzar el consenso entre un número muy grande de países (34) y con una más amplia agenda de temas de negociación, algunos de los cuales abrirían profundas divergencias no sólo entre los países en desarrollo y los desarrollados, sino entre los primeros. Las negociaciones se iniciaron en 1995. Después de siete años de una sostenida rutina burocrática que movilizó a más de 900 negociadores entre funcionarios y técnicos, los resultados se circunscriben al acuerdo de procedimientos, al conocimiento mutuo y a la recopilación de información. Aún faltan definir los temas sustantivos de la agenda comercial, en los que se prevé un arduo intercambio de concesiones recíprocas en temas críticos para las distintas economías nacionales.

b. Avances en la negociación

El recorrido seguido por el ALCA hasta la fecha puede ser dividido en tres etapas: la iniciación de las negociaciones (1995-1998), el lanzamiento de las negociaciones (1998-2001) y la etapa de las concreciones (2002-). Durante la primera etapa, se alcanzaron acuerdos de procedimiento referidos a la definición de temas, de reglas y del organigrama de las negociaciones. En cuanto a las reglas, los criterios principales fueron que todas las decisiones serían tomadas por *consenso*; que no se aprobaría ninguna decisión hasta tanto no se cerraran todos los temas de la negociación (*single undertaking*); que los gobiernos podrían actuar y negociar de manera colectiva (bloques regionales preexistentes); y por último, que los acuerdos aprobados podrían superar la base de los acuerdos multilaterales (*OMC-plus*). También se avanzó en el diseño de un organigrama de negociación básico, con un cronograma flexible desde el punto de vista de reuniones y una estructura de funcionamiento. En la actualidad, dicha estructura está conformada por un Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), nueve Grupos de Negociación (GN), una secretaría

administrativa financiada por el BID, un Comité Tripartito¹⁴ y tres Comités Especiales¹⁵. En la creación de estos tres comités se manifestó una gruesa línea de separación entre los gobiernos, que sobrevolaría todas las discusiones en el futuro. En los temas que interesaban a todos los gobiernos por igual se crearon Grupos de Trabajo técnicos; sin embargo, en aquellos en los que se percibía que los beneficios no se distribuirían de manera simétrica y que resultarían en perjuicio de algunos de los socios, se aceptó su inclusión en la agenda comercial, recortándole sus atribuciones al mero rol de consulta. Este fue el caso del tratamiento diferenciado para las pequeñas y medianas economías, el comercio electrónico y la participación de la sociedad civil.

Con estos acuerdos básicos, los presidentes lanzaron las negociaciones en la II Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, abril de 1998), pero a partir de entonces los consensos entre los gobiernos parte se hicieron cada vez más dificultosos. En cada GN surgieron disidencias en torno de cuestiones básicas, si bien los disensos no se manifiestan con igual intensidad en todos los temas. En aquellos GN vinculados con la producción y al acceso a mercados de productos latinoamericanos -agricultura y *antidumping*, por ejemplo-, las negociaciones atraviesan muchos vericuetos y se empantanar, a la espera de una resolución del conjunto y del equilibrio en las concesiones. En el resto de los GN, existen diferencias entre las posiciones, pero éstas se encuentran lejos de ser irreductibles. Este desigual ritmo de avance de los distintos temas incluidos en la agenda comercial constituye también una característica de las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC. La diferencia en el caso del ALCA está dada porque según se acordó en la primera etapa, ningún acuerdo podrá implementarse hasta tanto no se alcance el consenso en todos los temas, incluso en aquellos más controvertidos (principio de *single undertaking*).

Aún cuando las posiciones con relación a los temas más importantes, por ejemplo acceso a mercados, varían enormemente entre los distintos países latinoamericanos, la principal línea divisoria se ubica entre la posición negociadora de Estados Unidos (a veces acompañado por Canadá) y la de los países de América Latina. Mientras estos últimos reclaman que se cumplan al pie de la letra las promesas iniciales del ALCA, eliminando todo tipo de barreras para-arancelarias -cuotas, subsidios, entre otras- y *antidumping* una vez que se alcance la apertura de mercados, Estados Unidos se niega a avanzar en ellos, sosteniendo que el ALCA no es el ámbito adecuado para negociar esos temas sino que deben ser resueltos en el ámbito de la OMC, y en concordancia con la política de apertura de la UE. Esta misma polarización de las posiciones negociadoras se trasladó, hoy por hoy, al resto de los temas de negociación.

¹⁴ El Comité Tripartito está integrado por el BID, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la CEPAL. A diferencia de las otras instancias, había sido creado e incluido por Estados Unidos en la reunión de Miami (1994) a fin de que este Comité proporcionara apoyo logístico y técnico a los por entonces siete GN que funcionaron en un comienzo, y que luego llegaron a ser 12.

¹⁵ Los tres Comités Especiales comprenden al Grupo Consultivo de Pequeñas Economías, el Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil y el Comité de Expertos en Comercio Electrónico (www.alca/ftaa.com)

Un contraste interesante de señalar entre este proyecto de regionalización y los procesos de negociación del MERCOSUR y del TLCAN está dado por la variedad de espacios y de oportunidades de participación abiertos a los actores no gubernamentales en el proceso de negociación. En efecto, si bien las negociaciones para la conformación de una ZLC en las Américas en el año 2005 no innovaron las metas y los alcances del TLCAN, sí constituyen un punto de inflexión respecto de la inclusión de actores no gubernamentales en el propio proceso de negociación. A diferencia del TLCAN, las voces de la sociedad civil -en especial de las organizaciones no gubernamentales (ONG) medioambientales y sindicatos- no deberán esperar al último momento de la negociación -cuando el acuerdo ya estuviera finalizado- para hacer escuchar su voz. Tampoco dependerían de la mediación de los partidos y del Congreso para presionar sobre los términos del acuerdo. Simplemente lo harían a través de un sistema de consultas nacionales y regionales que tendrían lugar a lo largo de la negociación.

A escala regional, las consultas y los espacios de participación han sido financiados y promovidos por los países y actores del norte, mientras que muchos gobiernos de América Latina se niegan persistentemente a convalidar sus resultados con la justificación de que ellas son hegemónicas por las sociedades civiles del norte que, en definitiva, imponen sus agendas proteccionistas empeorando de esta manera las posibilidades de una efectiva apertura de los mercados regionales¹⁶. En la esfera nacional, la diversidad es aun mayor. A diferencia del pasado en el que los patrones de participación dividían a los países del norte, donde los gobiernos promovían el diálogo y las consultas con sus organizaciones en el ámbito nacional, el ALCA ha abierto una nueva brecha entre los países del sur. Por una parte, se encuentran los gobiernos como los de Brasil¹⁷ o Chile que han abierto instancias de diálogo con las organizaciones no empresariales y ponen a disposición de sus respectivas sociedades civiles los documentos y posiciones negociadoras. Por la otra, el resto de los países del sur que, siguiendo con el patrón tradicional, circunscriben las consultas y la participación a los actores empresariales más vinculados con el comercio transnacional.

En función de los resultados, la apertura de la participación a la sociedad civil tiene a nuestro entender efectos paradójales. Si bien por una parte, amplía el número de jugadores y multiplica las disidencias y asimetrías existentes, por el otro, contribuye a la continuidad del proceso, construyendo consensos a la manera de una densa red de anillos burocráticos, empresariales y de la sociedad civil que se articulan entre sí. No obstante ello, esta participación tiene un efecto paradójico: al mismo tiempo que amplía y consolida la base de sustentación del proceso

¹⁶ En efecto, desde un comienzo las consultas oficiales han sido financiadas por agencias gubernamentales de Canadá y Estados Unidos, fundaciones de estos países y organismos multilaterales, como el BID y la OEA. En cambio, los foros y redes no oficiales han sido promovidos y financiados por las organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI) del norte, y en especial por los sindicatos de Canadá y Estados Unidos (Botto, 2002).

¹⁷ El caso paradigmático es el de Brasil, país donde el gobierno nacional ha visto con buenos ojos la realización de un plebiscito nacional sobre el ALCA. Organizado por más de 60 organizaciones sindicales y sociales, el plebiscito tuvo lugar en septiembre de 2002 y en él votaron más de 10 millones de personas en más de 3.800 ciudades. Un 98,33% dijo que Brasil no debería firmar el acuerdo, mientras que el 95,94% señaló que no debería seguir en la mesa de negociación. Con posterioridad, el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, redobló la apuesta, anunciando que realizaría un referéndum durante 2003.

negociador, hace que se incluyan temas en la agenda comercial, los cuales dificultan la posibilidad de alcanzar un consenso gubernamental.

7. Desafíos y oportunidades a futuro

En los últimos dos años, el contexto global y regional donde se inscriben estos procesos de negociación han cambiado de manera alarmante. En el ámbito global sobresale el “unilateralismo” estadounidense desatado luego del 11 de septiembre de 2001 y potenciado con la invasión inconsulta a Iraq. En el panorama regional, en cambio, el recambio de gobernantes y la crisis del paradigma neoliberal tras el aumento de la pobreza y de las recurrentes crisis financieras¹⁸, contribuyen a reflatar las iniciativas de integración latinoamericana. ¿En qué medida este escenario abre una nueva ventana de oportunidad para el fortalecimiento de los bloques subregionales, en especial para el MERCOSUR?

El unilateralismo norteamericano y el nuevo escenario de “sobresecuritización” instalado luego del atentado a las torres gemelas tensaron las bases de la concertación internacional y las alianzas que lo sostenían, jaqueando el sistema de seguridad colectiva diseñado al finalizar la Segunda Guerra Mundial y provocando de esta manera, una seria crisis de legitimidad de los organismos internacionales como la ONU y la OMC. Si bien la OMC no ha generado hasta el momento mayores beneficios tangibles con relación al acceso a mercados para los países en desarrollo, su mera presencia ha servido -como lo señalamos en el apartado 4- de contrapunto y de piso en las negociaciones bilaterales o regionales de carácter asimétrico. Los cimbronazos de la guerra y la recesión internacional son una “justificación” perfecta para que los países desarrollados incumplan los objetivos acordados en Doha (2001).

En el tablero hemisférico, las oportunidades de mejorar la propuesta inicial del ALCA a favor de los intereses de los países latinoamericanos disminuyen en vez de agrandarse. Mientras las negociaciones del ALCA siguen su curso de manera más pausada y dejando pendientes definiciones de peso (agricultura, *antidumping*), Estados Unidos abre y seduce a todos los miembros potenciales del ALCA con negociaciones bilaterales en paralelo. Para los sectores más conservadores de la administración Bush, el “bilateralismo” resulta más afín a la pérdida de autonomía relativa de la política comercial y de las cuestiones de la alta política. Las negociaciones asimétricas no sólo son la “zanahoria” para la alineación con las posturas de Estados Unidos en temas no comerciales, sino que, además, acelera los tiempos del ALCA, forzando a los gobiernos más reticentes a apoyar el proceso bajo la amenaza de quedar excluidos de los beneficios.

¹⁸ La crisis de la deuda argentina desatada a fin de 2001 no fue un caso aislado, sino una más dentro de una recurrente lista de crisis financieras en países deudores y de desarrollo intermedio (Felstein: El ciclo se inicia en México en 1995, luego se traslada a Asia, Rusia, Brasil, amenaza a Turquía y llega a la Argentina, en gran medida provocada por la entrada y salida de flujos de inversión en mercados altamente desregulados, siguiendo los preceptos de los organismos internacionales de crédito. En la Argentina, la ausencia de controles se complica producto de la falta de sustentabilidad del modelo de convertibilidad peso/dólar instalado por la administración Menem en 1992 y avalado por el propio FMI (Mussa:2002)

Este nuevo contexto global y hemisférico, 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 hacia las políticas de apertura y de desregulación de la economía diseñadas bajo la influencia del consenso de Washington durante la década del 90. Es partir de 2003, en una América Latina transfigurada y con los cambios de gobierno en Brasil y en la Argentina, que resurge un discurso común sobre el MERCOSUR. En sus primeras reuniones, los presidentes Luis Inácio “Lula” da Silva Lula y Néstor Kirchner han ratificado la prioridad que le asignan al bloque y han comenzado a delinear una visión “social” de la integración regional. Los principales ejes de acción y de cooperación serían una estrategia conjunta para combatir la pobreza y la creación de un parlamento común cuyos miembros sean elegidos por el voto de población.

En este punto, iniciativas como el fortalecimiento de la secretaría técnica con vistas a adecuar la estructura institucional del MERCOSUR a la nueva visión; la negociación conjunta del bloque en los foros internacionales y la inclusión de Perú como nuevo socio, constituyen los primeros pasos dados a tal fin. En la agenda también se incluyen iniciativas para superar los déficit que, como espacio económico integrado, el MERCOSUR ha venido acarreado desde su conformación como unión aduanera imperfecta en 1995¹⁹. Sin embargo, las actuales condiciones del contexto global y nacional -la recesión brasileña y una mínima activación argentina- atentan contra los más sinceros deseos de profundizar coincidencias. A diferencia de lo que ocurría en los años 90, el MERCOSUR presenta hoy un ritmo más lento de crecimiento y de flujos comerciales que el resto del mundo (CEPAL, 2002)²⁰.

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 en el corto y mediano plazo sean de orden institucional y social, como por ejemplo la creación de un parlamento regional o el fortalecimiento de la agenda social donde las coincidencias son más fáciles de alcanzar y los réditos son mayores en el corto plazo, incluso sin que esto implique grandes reasignaciones de recursos.

¹⁹ Estas iniciativas incluyen el perfeccionamiento de la unión aduanera -que supone no sólo trabajar sobre la liquidación única del arancel externo común sino también sobre los regímenes que lo debilitan-; la internalización del Protocolo de Servicios; la negociación del Protocolo de Compras Gubernamentales; la coordinación macroeconómica, con la eventual creación de una moneda común; la elaboración de normas comunes para evitar los efectos distorsivos de los subsidios y los acuerdos de reconocimiento mutuo; la creación de foros de competitividad en los diversos sectores buscando alentar la producción a escala regional y la promoción de las inversiones.

²⁰ Desde el punto de vista de la Argentina, los datos son indicativos de esta pérdida. En 1998 el comercio intra-MERCOSUR sumó casi 41.000 millones y en 2002 apenas bordeó los 25.000 millones, un 40% menos. Tras vender en 1998 a sus otros tres socios 9.400 millones de dólares, la Argentina colocó durante 2002, apenas 5.700 millones. Esta merma abarcó a todos los sectores, pero en especial a los bienes industriales y al sector modelo, el automotor (Bouzas y Da Motta, 2003).

Conclusiones

Los temas abordados en este trabajo son muchos. Como señalamos en la introducción su presentación tenía como objetivo cuestionar y poner en debate algunas ideas y mitos que sobrevuelan la discusión sobre la integración regional y sus impactos para el desarrollo de América Latina.

Con independencia del momento histórico y de las aspiraciones que los gobiernos tengan en trono a los alcances de la integración, todos los regionalismos han comenzado con un fuerte liderazgo de la agenda comercial. De allí en mas, se desprende un proceso de derrame (*spill over*) sobre otras agendas y actores. Si este proceso de profundización de la agenda de integración hacia aspectos sociales y políticos es conducidos bajo el liderazgo de los gobiernos y con los recursos estatales, el proceso será mas lineal y mas rápido. Sin embargo, tarde o temprano esta agenda de carácter mercantil se contagia hacia otras áreas y actores sociales, deviniendo un proceso de abajo “hacia arriba”.

Un segundo mito que guía en torno a la integración es que regionalismo y multilateralismo se oponen en términos de alcance y objetivos: mientras que el regionalismo supone un mecanismo de protección y de defensa entre países frente a los embates liberalizadores, como lo fue la Unión Europea; el multilateralismo, representado por la OMC, avanza en beneficio de los países mas desarrollados hacia la apertura y desregulación de agendas nacionales en materia de servicios, inversiones, propiedad intelectual, etc. Si bien esta visión se ajusta al período de la guerra fría; la llegada y multiplicación de acuerdos regionales de carácter asimétricos en los años 90, invierte los términos de esta relación. Los acuerdos regionales -como el TLCAN, el ALCA o el recientemente firmado acuerdo bilateral entre Chile y EU- avanzan de manera sostenida y mas profunda en términos de liberalización del comercio de bienes transables y no arancerables que la propia OMC. Los foros de negociación multilaterales como la OMC, en cambio, se ha convierten en ámbitos donde los países en desarrollo reafirman su condición de trato espacial y diferenciados y logran, al menosos trabar, el avance de las agendas mas controvertidas, como lo demuestra la reunión ministerial de Doha (2001) y la recientemente fracasada reunión de Cancun (2003)

Por qué los países en desarrollo ven con ojos atractivos estos nuevos acuerdos regionales, cuando ni siquiera ellos suponen agendas de compensación o el menor compromiso de una convergencia simétrica?. La respuesta esa en la necesidad de estos países de obtener recursos e inversiones para inyectar a sus alicaídas economías fuertemente endeudadas. En ellos existe la certeza, en gran parte promovida por el Consenso de Washington de que la apertura comercial no solo genera mejores oportunidades de acceso a sus productos, sino que además promueve la inversión externa directa (IED) y da continuidad a la apertura unilateral de sus economías asegurando la estabilidad macroeconomica. Ni siquiera el MERCOSUR ha logrado sortear estos obstáculos de crecimiento estructural. El balance de 10 años de negociaciones y de convivencia regional, dejan un balance negativo a sus ambiciones de constituir una unión adunaren, paso previo a la construcción de un

mercado común. Esta tendencia parece revertirse con el reciente consenso explicitado por los presidentes Kirchner y Lula acerca del fortalecimiento del MERCOSUR SOCIAL.

Sin embargo, el contexto global pos guerra Irak abre para el MERCOSUR, así como para otros procesos de integración en la región, una ventana de oportunidades, planteando al mismo tiempo nuevas constricciones. En función de las oportunidades, el unilateralismo de Estados Unidos genera por reacción no sólo 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. En cuanto a las constricciones y los desafíos, el contexto de recesión de la economía global y de los países del MERCOSUR hace más difícil la disponibilidad de los gobiernos nacionales a asumir costos sectoriales y a conciliar intereses nacionales a favor de un proyecto regional y de normativas supranacionales. En tal sentido, los consensos entre Lula y Kirshner pueden al menos contribuir a convertir al MERCOSUR en un instrumento negociador común en el ámbito hemisférico y multilateral, ya sea para beneficio de sus socios como para los países en desarrollo en general

Bibliografía

Botto, Mercedes(2003): “La internacionalización de la agenda de participación: mitos y realidades “ en Tussie %Botto ALCA & cumbres de las Américas ¿una nueva relación publica-privada? Flacso/Biblos, Buenos Aires

Bouzas y Da Motta &Toorent (2002): **In depth analysis of mercosur: inetgartion, its prospectives and the effects thereof on the market access of UE goods, services and investment.** Observatory of globalization, university of barcelona.

CEPAL (2002), **Globalización y Desarrollo**, Naciones Unidas.

Domínguez, R. (1992) La cumbre de Maastrich y los nuevos objetivos de la Europa integrada, *mimeo*, Cambridge

Feldstein, M (1998): “Refocusing the IMF” Foreign Affairs vol 77 number 2.

Quijano, José M.(2001) “Mercosur y Chile ¿El otro polo del ALCA?” en *Capitulos del SELA. Oportunidades y riesgos del ALCA*. N° 62, mayo/agosto..

Mussa, Michael (2002) **Argentina y el FMI. Del triunfo a la tragedia.** Buenos Aires: Editorial Planeta.

Ricúpero (2000): La integración y el regionalismo en las Américas. En Krugman et al: **Las Américas: integración económica en perspectivas.** BID

Sanchez Bajo, C. (1999) “MERCOSUR’s open Regionalism and regulation: Focusing in the Petrochemicals and Steel Sectors”. Tesis doctoral Columbia University.

Tórtora, Manuela (2000) “Commercial Defence Policy: Anti-Dumping, Countervailing Measures and Safeguards. Issues for the future Negotiations. LATN Working Papers N° 4, February. Latin American Trade Network, Programa de Instituciones Económicas Internacionales, FLACSO/Argentina.

Tussie, D (1988) Los países en desarrollo y el sistema internacional de comercio. Fondo de Cultura Económica, Buenos aires.

Zoellick (2001): The White House (2002) Office of the Press Secretary: 16 de enero