

Nota de la Fundación Carolina

Febrero 2019

La Fundación Carolina —entidad titular de los derechos de propiedad de las obras— ha considerado de interés poner a disposición de la sociedad, vía online, todos los títulos de la colección con el sello siglo XXI, editados y publicados por la institución entre los años 2005 y 2011. De este modo los libros pasan a ser de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons:



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



CONSEJO EDITORIAL

Presidente:
Jesús Sebastián

Vocales:
Inés Alberdi, Julio Carabaña, Marta de la Cuesta,
Manuel Iglesia-Caruncho, Tomás Mallo, Mercedes Molina,
Eulalia Pérez Sedeño

Secretario:
Alfonso Gamó

DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO A LA INTEGRACIÓN INTERREGIONAL

PHILIPPE DE LOMBAERDE, SHIGERU KOCHI Y JOSÉ BRICEÑO RUIZ (eds.)

LINCOLN BIZZOZERO

SERGIO M. CESARIN

ROBERTO DOMÍNGUEZ RIVERA

LUIS JORGE GARAY

MIRIAM GOMES SARAIVA

WON-HO KIM

ANDRÉS MALAMUD

CARLOS QUENAN

FERNANDO RUEDA JUNQUERA

NEANTRO SAAVEDRA-RIVANO



España
México
Argentina

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Con la colaboración de:



United Nations University - Comparative Regional Integration Studies
(UNU-CRIS)



Aoyama Gakuin University, School of International Politics, Economics
and Communication

Primera edición, febrero de 2008

© FUNDACIÓN CAROLINA
Guzmán el Bueno, 133. Edificio Britannia
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es

En coedición con

SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES, S. A.
Menéndez Pidal, 3 bis. 28036 Madrid
www.sigloxxieditores.com

© De los autores

Diseño de la cubierta: Pedro Arjona

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

Printed and made in Spain

ISBN: 978-84-323-1324-0

Depósito legal: M. 7.939-2008

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	VII
--------------------	-----

PRIMERA PARTE

1. EL NUEVO REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA, <i>Philippe De Lombaerde y Luis Jorge Garay</i>	3
2. LAS DEBILIDADES DE LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, <i>Fernando Rueda Junquera</i>	37
3. LA NUEVA AGENDA DEL MERCOSUR Y LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA: LA APERTURA DE UN JUEGO DIFERENTE EN EL ESCENARIO CONTINENTAL, <i>Lincoln Bizzozero</i>	71
4. EL REGIONALISMO ESTRATÉGICO EN LAS INTERACCIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y BRASIL EN EL ALCA: UN ANÁLISIS DESDE EL LIBERALISMO INTERGUBERNAMENTAL, <i>José Briceño Ruiz</i>	99

SEGUNDA PARTE

5. JEFES DE GOBIERNO Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN: LAS EXPERIENCIAS DE EUROPA Y AMÉRICA LATINA, <i>Andrés Malamud</i>	137
--	-----

ÍNDICE

6.	LA UNIÓN EUROPEA Y MÉXICO: EN BUSCA DEL DINAMISMO PERDIDO, <i>Roberto Domínguez Rivera</i> .	163
7.	LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR INTERNACIONAL Y LOS PAÍSES DEL MERCOSUR, <i>Miriam Gomes Saraiva</i>	193
8.	EL EURO, EL DÓLAR Y LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA, <i>Carlos Quenan</i>	235
TERCERA PARTE		
9.	AMÉRICA LATINA EN EL APEC, <i>Neanthro Saavedra-Rivano</i>	261
10.	LOS NUEVOS ESCENARIOS DE INTEGRACIÓN EN ASIA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LA ASEAN Y EL MERCOSUR DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA, <i>Sergio M. Cesarin</i>	281
11.	EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE COREA Y CHILE: UNA INICIATIVA PARA UN ACUERDO TRANSPACÍFICO DE LIBRE COMERCIO, <i>Won-Ho Kim</i>	313
12.	JAPÓN ANTE EL TLCAN: ENTRE MULTILATERALISMO, REGIONALISMO Y MÉXICO, <i>Shigeru Kochi</i>	347
	CONCLUSIONES	391
	RELACIÓN DE AUTORES.....	413

INTRODUCCIÓN

América Latina es una región con una larga tradición de iniciativas de integración política y económica. Desde los mismos albores de la independencia, la idea de unión política fue común entre los líderes de las nuevas Repúblicas, destacando en particular la propuesta de Simón Bolívar de establecer una confederación entre los países recién independizados, idea que intentó cristalizar en el fallido «Congreso de Panamá» de 1826. Estas iniciativas de integración, cuyo enfoque fue básicamente político, pasaron a un segundo plano una vez que la mayoría de los nuevos Estados latinoamericanos entraron en un difícil proceso de construcción de su propia integración nacional, pasando muchas veces por conflictos y guerras civiles.

Ya en 1890, la idea de una integración entre las antiguas colonias españolas y, eventualmente, Brasil fue sustituida por el «panamericanismo», promovido desde Washington y cuyo núcleo era la creación de una alianza económica entre todos los países del continente americano. Esto se materializó en la I Conferencia Internacional Americana, realizada en la capital estadounidense entre 1889-1890. En la propuesta del entonces secretario de Estado estadounidense James Gillespie Blaine, se incluía el establecimiento de una unión aduanera, además de medidas como la unión monetaria, la creación de un mecanismo judicial para resolver conflictos y la promoción de una red de transporte.

Sin embargo, durante el desarrollo de la conferencia, la delegación argentina, encabezada por Roque Sáenz Peña, bajo la premisa «América para la humanidad», se opuso a las propuestas estadounidenses. El apoyo de Chile y otros gobiernos latinoamericanos a la posición argentina condujo al fracaso de las propuestas de integración panamericana. Aunque luego de este primer encuentro se realizarían con cierta frecuencia otras «Conferencias Internacionales

Americanas», no se volvieron a presentar propuestas de integración económica de esta índole.

Ya en el siglo xx, a mediados de la década de los cuarenta, con el renacer del nacionalismo latinoamericano impulsado por gobiernos nacionales populistas como los presididos por Juan Domingo Perón en Argentina, o Getulio Vargas en Brasil, también resurgió la idea de unidad entre los países de la región. Sin embargo, a diferencia de las iniciativas desarrolladas en el siglo xix, las cuales habían tenido un contenido político, las nuevas propuestas tuvieron un marcado carácter económico.

Bajo la égida intelectual de Raúl Presbisch y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se relanzó la idea de integración económica y unidad regional como mecanismos que ayudarían a alcanzar una meta considerada vital en esos años, como lo era el desarrollo económico mediante una estrategia de sustitución de importaciones. Como resultado de esto, se promovieron iniciativas como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) también en 1960, el Pacto Andino en 1969 y la Comunidad del Caribe (CARICOM) en 1973. En cada uno de estos esquemas se promovió de manera implícita o explícita una estrategia de integración como instrumento para la transformación productiva de la región, y en particular, como mecanismo para promover la industrialización regional.

Sin embargo, después de varias décadas de fracasos o logros limitados, la mayor parte de estas iniciativas de integración entraron en un estado cataléptico, que fue mucho más profundo a inicios de la década de los años ochenta. La explosión de la crisis de la deuda externa en México en 1982, seguida por otros países como Argentina, Brasil y Venezuela, condujo a un abandono de las propuestas de integración basadas en las ideas cepalistas. La mayor parte de los gobiernos prefirieron concentrar sus esfuerzos en la búsqueda de mecanismos para resolver los agudos problemas económicos que la crisis de la deuda había generado. Comenzó a producirse entonces un giro en la estrategia económica de América Latina y el Caribe, superando las propuestas cepalistas de crecimiento hacia adentro, por políticas basadas en el mercado e inspiradas en el pensamiento

económico hoy descrito como neoliberal, entonces en boga en el mundo desarrollado bajo el liderazgo del presidente Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Gran Bretaña.

La definitiva imposición del «nuevo pensamiento sobre desarrollo económico», manifestación de lo cual fue el Consenso de Washington, produjo a su vez una revisión de la estrategia de integración latinoamericana y caribeña. Desde fines de la década de los ochenta se produjo una readecuación de la integración latinoamericana a la ideología económica imperante en la región; en una época en que, por su parte, la integración europea iba sentando los cimientos de su integración económica, y a la vez que en Asia-Pacífico se comenzaba a debatir la forma de integración más conveniente ante el estancamiento de las negociaciones para institucionalizar y fortalecer el sistema multilateral de comercio en la Ronda Uruguay.

En lugar de plantearse un modelo de desarrollo basado en la promoción del sector industrial y la protección arancelaria frente a terceros, en América Latina y el Caribe se promovió a partir de entonces un «regionalismo abierto», que proponía la apertura e integración entre los países latinoamericanos, sin que ello significase un menoscabo a un proceso paralelo de apertura de los mercados mundiales. Como resultado de estos acontecimientos, los viejos procesos de integración creados en las décadas de los sesenta y setenta fueron transformados y adaptados a la nueva lógica de apertura, mientras se establecían nuevas iniciativas como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Grupo de los Tres (G-3, conformado por Colombia, México y Venezuela) y más recientemente, la Comunidad Sudamericana de Naciones. Todas estas nuevas iniciativas lograron avances significativos en el primer lustro de la década de los noventa, dando una vitalidad casi sin precedentes a la integración latinoamericana.

De igual forma, la nueva oleada de integración fue novedosa no sólo porque transformó de manera significativa la estrategia económica aplicada, sino también porque amplió el ámbito espacial en el cual se desarrollaba. Mientras que antes de los noventa se proponía una integración latinoamericana, que remontando a sus orígenes decimonónicos pretendía agrupar a los países de habla hispana y Brasil, a partir de los noventa en cambio, emerge la idea de la inte-

gración hemisférica, que tiene implícita la presencia de Canadá y Estados Unidos. La integración hemisférica y, en particular, la participación estadounidense, podría ser descrita, acudiendo al lenguaje de Thomas Kuhn, como «un cambio de paradigma en el debate sobre regionalismo en América Latina y el Caribe».

Durante muchas décadas fue inconcebible, por no decir indeseable, tanto en Estados Unidos como en América Latina, la idea de promover iniciativas de integración entre ambas regiones. Los asimétricos niveles de desarrollo y las diferencias políticas y culturales que han separado a latinoamericanos y estadounidenses dificultan la integración regional. Sin embargo, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y las negociaciones para establecer el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) son manifestaciones de un nuevo enfoque regionalista en el continente americano que, si bien no es apoyado por muchos tanto en Estados Unidos como en América Latina, se propone crear un espacio económico nuevo en el hemisferio occidental.

De igual manera, las nuevas iniciativas de integración trascienden el ámbito hemisférico. Bajo el influjo de los planteamientos sobre regionalismo abierto, muchos países y esquemas subregionales han desplegado una estrategia de integración interregional. Países como Chile, México y grupos como el MERCOSUR han suscrito o están negociando acuerdos con países como Japón, Corea del Sur, Sudáfrica o con otros grupos como la Unión Europea (UE) o la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC). En este sentido, es válido afirmar que América Latina ha sido pionera en el desarrollo de esta nueva modalidad de regionalismo que ha emergido con gran fuerza en esta nueva oleada de integración regional.

Puede observarse entonces que en las dos últimas décadas, la manera de concebir la integración se ha transformado de forma sustantiva en la mayor parte de los países de la región. Se ha transitado desde la idea de una integración exclusivamente entre países latinoamericanos, a nuevas modalidades como la integración hemisférica y el regionalismo interregional. En este libro se recoge una serie de trabajos de destacados especialistas en los que se analizan estos aspectos de la nueva oleada de integración económica en el continente americano.

La idea de compilar este libro se remonta al año 2003, cuando los editores logramos reunir a un grupo de expertos para discutir estos temas en la ciudad de Osaka, Japón, en el marco del Congreso de la Federación Internacional de Estudios sobre América Latina y el Caribe (FIEALC). Una vez concluido el evento, se amplió el ámbito de la publicación al decidir invitar a otros calificados especialistas en la temática de la integración regional. Después de un riguroso proceso de arbitraje y evaluación, presentamos ahora este volumen en el cual se examina el estado actual de los procesos de integración en el continente americano y sus interacciones con las iniciativas que se están desarrollando en Europa y la región Asia-Pacífico.

En este sentido, los editores no pueden esconder su profunda satisfacción por haber logrado reunir a un calificado grupo de especialistas de Argentina, Bélgica, Brasil, Corea, Chile, España, Francia, Japón, México, Uruguay y Venezuela, quienes desde las más diversas perspectivas teóricas abordan el complejo tema del nuevo regionalismo latinoamericano y sus interacciones con procesos similares en otras zonas del mundo.

El libro está dividido en tres grandes partes. En la primera parte se reúnen los trabajos dedicados a examinar el estado actual de los procesos de integración en el continente americano. Dos de estos trabajos tratan de forma general el regionalismo en América Latina, mientras los dos siguientes consideran el proceso del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Esta primera parte comienza con el trabajo de **Philippe De Lombaerde** y **Luis Jorge Garay**, quienes realizan un análisis del nuevo regionalismo latinoamericano. Ambos autores inician su capítulo revisando el estado del debate sobre el nuevo regionalismo en el mundo de la post-Guerra Fría. A continuación, se adentran en el estudio de los distintos escenarios existentes en la integración regional en América Latina desde que se adoptó el modelo de integración abierta. De Lombaerde y Garay consideran el aspecto cuantitativo de este proceso, expresado en la firma de un número significativo de acuerdos de libre comercio; pero sin dejar de lado el aspecto cualitativo del mismo, que contrasta con los objetivos e instrumentos del viejo regionalismo promotor de la industrialización. Los

autores prestan particular atención a las propuestas de integración hemisférica y al papel de Estados Unidos en esta nueva etapa de la integración económica en las Américas. También expresan su preocupación por la multiplicación de acuerdos comerciales que atribuyen a la vinculación entre regionalismo y globalización dentro de un proceso dialéctico más amplio de cambio estructural global.

Fernando Rueda Junquera analiza el nuevo tipo de integración subregional en América Latina y el Caribe, con el que se ha logrado incentivar el comercio intrarregional, elevar su calidad y atraer nuevos flujos de inversión extranjera, por un lado; pero que a la vez enfrenta una serie de limitaciones que dificultan un impacto eficaz en el desarrollo económico. Según el autor, este marco de integración subregional tiene el potencial de adoptar una actitud más activa para superar las limitaciones que enfrenta actualmente: predominio del comercio extrarregional, lentitud en la mejora de la calidad del comercio intrarregional, distribución asimétrica de beneficios, limitación en políticas macroeconómicas y la debilidad de su marco institucional. Tras revisar la literatura tradicional sobre la integración económica, Rueda Junquera sostiene que entre las olas del viejo y nuevo regionalismo los argumentos para la integración económica no han cambiado sustancialmente; pero reconoce también que el nuevo regionalismo pone un énfasis en el potencial que éste tiene para contribuir al desarrollo económico.

Lincoln Bizzozero presenta un estudio sobre la nueva agenda del MERCOSUR y las interrelaciones de éste con el proceso de negociación del ALCA. El argumento central de este capítulo es que el ALCA en su formato original, el cual incluye la regulación de aspectos como servicios, inversiones, competencia, propiedad intelectual; así como la vinculación del comercio a pautas laborales y ambientales, plantea un conflicto con los objetivos del MERCOSUR, que se expresa especialmente en las prioridades definidas por Brasil en su política exterior.

Esto plantea una situación potencialmente conflictiva entre el coloso sudamericano y Estados Unidos con relación al ALCA, pues, en su condición de potencia media, Brasil no renunciaría ni a su autonomía de decisión ni a la promoción del desarrollo, dos aspectos que constituyen los ejes articuladores de su política exterior.

En base a sólidos argumentos provistos por la Teoría de las Relaciones Internacionales, el autor describe cómo la agenda externa del MERCOSUR, en gran medida coincidente con la promovida por Brasil, ha estado sometida a los vaivenes de la política y economía mundiales, lo que ha condicionado en buena medida la evolución del proceso de integración una vez concluido el período de transición. En la parte final, el autor considera cómo la alianza estratégica entre Argentina y Brasil, promovida por los presidentes Néstor Kirchner y Luiz Ignacio Lula Da Silva en 2003, replantea bajo una nueva perspectiva del bloque regional los temas de la agenda sudamericana e interamericana, y las relaciones con Estados Unidos.

La primera parte del libro concluye con el capítulo de **José Briceño Ruiz**, quien examina la importancia del ALCA en la reconfiguración del regionalismo en el Hemisferio Occidental y la reacción que ha tenido la propuesta estadounidense en la primera potencia económica de América Latina: Brasil. Utilizando las herramientas interpretativas del liberalismo intergubernamental, enfoque propuesto por Andrew Moravcsik para estudiar la evolución del proceso de integración en Europa Occidental, Briceño Ruiz examina la estrategia de integración de Estados Unidos en el caso del ALCA, proceso al que describe como resultado de una alianza entre las empresas transnacionales y el Estado-nación estadounidense.

Como resultado, ha surgido un modelo de integración aperturista que ha sido promovido mediante una política que el autor describe como «regionalismo estratégico». Ya que Brasil considera que este modelo no representa sus intereses, los actores económicos y el Estado-nación brasileño han reaccionado mediante una estrategia negociadora en el ALCA que permita que en este proceso sean considerados de forma distinta temas altamente sensibles para Brasil como la agricultura, la propiedad intelectual o los servicios.

La segunda parte del libro reúne cuatro artículos dedicados a estudiar las interacciones entre los procesos de integración latinoamericanos y la UE, un esquema de integración considerado paradigmático y que agrupa, al momento de redacción de esta obra, a 27 países, muchos de los cuales han tenido una influencia histórica, política y cultural bastante significativa en América Latina y el Caribe. Desde la década de los noventa las relaciones entre ambas re-

giones han experimentado cambios substanciales, especialmente en el área económica. Aunque el ritmo de crecimiento cuantitativo de la relación económica ha sido modesto si se le compara con el de América Latina y Estados Unidos, se puede afirmar que se han producido avances significativos en la dimensión institucional de la relación interregional, tales como la firma del tratado de libre comercio entre la UE y México, el primero de este género entre el esquema de integración europeo y un país de las Américas.

El estudio de **Andrés Malamud** intenta demostrar que, aunque existe una gran brecha entre la UE y los esquemas de integración latinoamericanos, un análisis comparativo entre estos esquemas puede extraer hipótesis relacionadas con el desarrollo de la integración regional, tomando como variable independiente el rol y la intervención de los Jefes de Gobierno (que son a su vez Jefes de Estado en muchos de los casos). Tras revisar las bases teóricas sobre los atributos y mecanismos que poseen los presidentes (o en su caso, los primeros ministros) para controlar o dirigir con relativa autonomía los procesos de integración, el autor analiza comparativamente el impacto de la intervención de los Jefes de Gobierno en la evolución de la UE, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el MCCA y el MERCOSUR. Desde la perspectiva de Malamud, existe un «presidencialismo concentracionista» que, caracterizado por la concentración de una serie de recursos institucionales y partidarios en los Jefes de Gobierno, ha permitido hasta cierto punto favorecer la integración regional. La profundización de estos procesos de integración, según la evidencia empírica, ocurre luego que se observa cierto grado de interdependencia económica dentro de estos esquemas.

Roberto Domínguez Rivera presenta un análisis sobre la relación entre la UE y México, que abarca desde el período de redefinición de la relación a fines de la década de los noventa hasta la actualidad y que, asimismo, ofrece elementos para pensar en su futuro. El autor sostiene que la UE ha fomentado diversas estrategias *vis à vis* México con el fin de recuperar su posición comercial en este país, luego que éste realizara una serie de reformas internas en lo político y lo económico, e ingresara al TLCAN.

Según Domínguez Rivera, México es considerado como un país importante para diversificar las relaciones exteriores de la UE, aun-

que sea modestamente. Desde la perspectiva mexicana, el acercamiento a la UE fue posible debido a razones políticas y económicas. En lo político la visión pragmática de la política exterior de México lo ha conducido a buscar el incremento de sus márgenes de manobra en la política internacional. En lo económico México espera que el TLC con la UE fomente la inversión extranjera y contribuya a su desarrollo económico interno. No obstante, este tipo de acuerdo, ya firmado con los principales polos de la economía mundial (América del Norte, Europa y Japón) y varios países en América Latina y el resto del mundo, no parece ser suficiente para lograr estas metas.

Miriam Gomes Saraiva analiza la capacidad de la UE para actuar como un actor internacional dentro del contexto de un diálogo interregional, utilizando como estudio de caso su conducta hacia los países del MERCOSUR. En este capítulo se considera que la conducta de la UE hacia el esquema sudamericano se puede describir como un «modelo de poder cívico», concepto que describe en una sección del ensayo. Gomes Saraiva argumenta que la política de la UE hacia el MERCOSUR ha sido mayormente retórica y que no muestra resultados concretos. No obstante, añade, que esta situación no invalida la política en sí misma, aunque sí limita la capacidad de la UE para convertirse en un actor de mayor peso en el sistema internacional. Sobre la base de estas premisas, en este capítulo se realiza un cuidadoso análisis sobre el desarrollo de la conducta externa de la UE y sus relaciones con el MERCOSUR.

La segunda parte del libro cierra el telón con el artículo de **Carlos Quenan**, en el que se estudia el impacto del euro sobre las relaciones económicas entre la UE y América Latina. Tras revisar la literatura teórica sobre el uso internacional de las monedas y analizar la internacionalización del euro desde una perspectiva teórica y empírica, el autor llega a la conclusión de que la importancia del euro para América Latina está condicionada al grado de internacionalización misma de esta moneda y la velocidad con la que se intensifiquen las relaciones comerciales y financieras con la zona euro.

Esto significa que, si las relaciones económicas birregionales continúan en el mismo estado en el que se encuentran actualmente, el euro solo tendría un impacto limitado en el futuro. Quenan sos-

tiene también que la posibilidad de que el euro se convierta a una moneda de anclaje en América Latina no es del todo descartada, ya que un incremento de la deuda externa en euros diversificaría en mayor grado las reservas internacionales. Sin embargo, los resultados de un análisis econométrico demuestran que el dólar seguiría teniendo un papel principal en las canastas monetarias de los países latinoamericanos, por el peso que tiene la divisa estadounidense en América Latina.

La tercera y última parte del libro comprende un estudio de las comparaciones e interacciones entre los esquemas de integración latinoamericanos y la región Asia-Pacífico. Durante muchos años se aceptó ampliamente la idea de que en el caso de Asia-Pacífico no se necesitaría de un marco de integración regional formal ya que se había conseguido una «integración liderada por el mercado» o *de facto* dentro de un gran auge económico. Varios países de Asia del Este considerados una vez como «milagros» económicos se convirtieron en el modelo que varios países latinoamericanos deseaban seguir.

Sin embargo, la crisis asiática que estalló a fines de los noventa evidenció que los aparentes milagros tenían algunos trucos ocultos. Desde finales de la misma década, se ha venido incrementando la incertidumbre sobre el futuro del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) a causa de las diferencias internas entre sus miembros en torno a la agenda de liberalización económica. Frente a este escenario, el bloque subregional de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) se ha preocupado por reactivar su marco de integración, mientras que varios países del Asia-Pacífico, entre ellos Corea del Sur, China y Japón, han optado por firmar diversos TLC dentro y fuera de la región.

Esta tercera parte se inicia con el estudio de **Neantro Saavedra-Rivano** quien, a través de la teoría de integración económica y una perspectiva histórica de las relaciones entre ambas regiones, analiza la participación de los países de América Latina en el contexto del APEC. Este último, según el autor, representa una alternativa original para construir un orden económico internacional al permitir la coexistencia de los principios de liberalización (económica) y cooperación internacional.

En el marco de este foro, los países latinoamericanos miembros, México, Chile y Perú (por su orden de ingreso), tienen la oportunidad de diversificar sus relaciones exteriores y equilibrar sus relaciones con Estados Unidos. Aunque cada miembro latinoamericano del APEC desarrolla una estrategia diferente dentro del Asia-Pacífico, las motivaciones para ingresar al foro son al parecer similares. Según Saavedra-Rivano, estas motivaciones serían cinco: buscar el incremento de la presencia internacional; el acceso a la cooperación económica y técnica; la utilización de marcos de cooperación en áreas no económicas; la participación en la construcción del orden internacional; y el fortalecimiento de las relaciones económicas con Asia del Este, la zona con mayor dinamismo económico en el mundo.

Sergio Cesarin analiza comparativamente los procesos de integración subregional más representativos de América Latina y el Asia-Pacífico respectivamente: el MERCOSUR y la ASEAN. Si bien ambos esquemas difieren en cuanto a sus antecedentes históricos y características económicas y políticas, este estudio se enfoca en la sincronía de su integración económica a lo largo de las últimas dos décadas, los impactos generados en términos del incremento de la interdependencia económico-política y los efectos positivos extrarregionales que, según el autor, han propiciado una estabilidad no sólo regional sino también internacional.

El MERCOSUR y la ASEAN han sido los proyectos de integración subregional con más peso en la economía mundial fuera del mundo industrializado, pero también han atravesado difíciles crisis económicas en los últimos años. Según Cesarin, actualmente el MERCOSUR y la ASEAN enfrentan similares desafíos ante un nuevo escenario internacional, mientras en el interior de ambos bloques se observa asimismo el surgimiento de tensiones motivadas por factores domésticos que afectan una «visión común» en el marco de los procesos de construcción de nuevas hegemonías regionales.

Seguidamente, el capítulo de **Won-Ho Kim** estudia el tratado de libre comercio entre Chile y Corea (refiriéndose a Corea del Sur) y su impacto en el fortalecimiento de las relaciones comerciales transpacíficas. Este acuerdo tiene enormes repercusiones tanto para Corea, Chile y el resto de América Latina, que el autor examina con detalle. Por supuesto, Kim enfatiza las implicaciones que el acuerdo

tiene en el proceso de reforma de la política comercial promovida desde ya hace varios años por Seúl y refiere cómo el surgimiento de iniciativas de integración en América del Sur, en particular el caso del MERCOSUR, pueden tener un impacto en la presencia coreana en esta región.

Además, desde la óptica de Kim, el tratado puede tener implicaciones regionales que trascienden la mera relación chileno-coreana, pues podría convertirse en un estímulo para promover mayores vínculos entre América Latina y los países de la región Asia-Pacífico. En este sentido, el autor argumenta que si el acuerdo ayuda a incrementar la dinámica interregional comercial y de inversiones, podría reforzarse entonces el argumento teórico sobre la función del regionalismo como un «bloque» que ayuda en la construcción del multilateralismo.

Finalmente, el libro cierra con el ensayo de **Shigeru Kochi**, el cual analiza los cambios de la política comercial de Japón desde fines de los años noventa hasta la entrada en vigencia de su TLC con México, enfocándose a la vez en el contexto internacional, e interno de la política exterior económica japonesa. Hasta fines de los noventa, Tokio fue ajeno a los proyectos de integración económica tanto a nivel regional como bilateral ya que su política comercial tenía como doble pilar el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio y la propulsión de un «regionalismo abierto» a través del APEC. Este enfoque cambió luego que la ola de regionalismo cobrara fuerza en todo el mundo y Tokio reconociera la necesidad de firmar TLC con países de Asia y América Latina para que las empresas japonesas no sufrieran de tratos desfavorables en varios frentes de la economía mundial, dentro de los cuales se encontraba el TLCAN. En este contexto se buscó firmar un TLC con México, no sólo por el costo/beneficio de tener un socio económico en América del Norte, sino también porque desde la perspectiva de Japón se ha temido que un incremento del proteccionismo comercial en Estados Unidos afecte sus intereses nacionales.

Este libro, como un esfuerzo colectivo, representa una iniciativa para ofrecer una visión general y comparada del estado actual del regionalismo en el continente americano y sus interacciones con Europa y el Asia-Pacífico. Creemos que este objetivo se ha alcanza-

do, ya que sometemos a la consideración de los interesados en este tema una compilación de trabajos caracterizada por su equilibrio, carácter multidisciplinario y diversidad de enfoques teóricos, que permite al lector formarse una visión amplia y diversa del fenómeno en consideración.

La presente compilación es el resultado de un largo esfuerzo de revisión y evaluación de los trabajos, para lo cual hemos tenido el apoyo, paciencia y constancia de cada uno de los autores. Los editores no pueden sino expresar a cada uno de ellos su agradecimiento y expresar nuestra esperanza de que esta publicación se convierta en una contribución en la ya extensa literatura existente sobre integración regional en América Latina. Para finalizar, los autores también agradecen a Rubén A. Escalante, quien prestó sus servicios como asistente de edición en este proyecto desde Tokio.

PRIMERA PARTE

1. EL NUEVO REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA *

PHILIPPE DE LOMBAERDE ** Y LUIS JORGE GARAY ***

INTRODUCCIÓN

Al iniciar el siglo XXI el regionalismo latinoamericano se encuentra en un punto crítico, en el que no es sencillo visualizar fácilmente su futuro, existiendo diferentes escenarios posibles. Varios procesos de negociación se encuentran en curso, a diferentes niveles e involucrando a conjuntos de países superpuestos. La composición cambiante de las coaliciones en el poder y la falta de consenso en las sociedades de países contribuyen también al nivel de incertidumbre. Asimismo, fuerzas externas como la política exterior de Estados Unidos, el interregionalismo de la Unión Europea (UE) y la dinámica de las negociaciones en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) también juegan un papel importante.

Es probable, sin embargo, que en América Latina como en el resto del mundo, el nivel macrorregional ¹ incrementa su importancia como nivel de gobierno y de gobernanza, en sentido amplio.

* Los autores agradecen a Shigeru Kochi, José Briceño Ruiz y dos evaluadores anónimos sus valiosos comentarios, y a Jani López y Eveline Snauwaert su ayuda editorial. Solamente los autores son responsables del contenido del capítulo.

** Investigador de la Universidad de las Naciones Unidas – Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS), Brujas (Bélgica). E-mail: pdelombaerde@cris.unu.edu.

*** Investigador asociado de la Universidad de las Naciones Unidas – Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS), Brujas (Bélgica).

¹ Se refiere al nivel macrorregional para distinguirlo del nivel regional subnacional (microrregional). En el resto del texto se utilizará macrorregional y regional como sinónimos.

Para tener un impacto significativo en el mundo globalizado y para crear espacios de autonomía política, el nivel macrorregional es más adecuado que el nacional, sobre todo para países con un peso político y económico relativamente limitado.

Ahora bien, las experiencias en diferentes partes del mundo señalan que el regionalismo no solamente ha adquirido mayor importancia, sino que ha ido adoptando nuevas características. En este contexto, se lo ha descrito como «nuevo regionalismo».

El propósito de este capítulo es presentar un esbozo del regionalismo latinoamericano actual, a la luz de la literatura sobre el nuevo regionalismo. Después de analizar el nuevo regionalismo y sus atributos en la primera sección, se identifican las características propias del regionalismo latinoamericano en la segunda sección y se examina el papel de Estados Unidos en la tercera sección. La cuarta sección incluye una reflexión sobre la complejidad y la incertidumbre que caracterizan los procesos de integración regional en América Latina. Finalmente, la quinta sección plantea algunas conclusiones sobre el tema.

I. EL «NUEVO REGIONALISMO»

Sobra decir que el adjetivo «nuevo» hace referencia a una dimensión temporal. En otras palabras, el nuevo regionalismo se distingue del viejo regionalismo porque se manifiesta en un período de tiempo diferente (posterior) con referencia al viejo regionalismo. Generalmente se acepta que el nuevo regionalismo se desarrolla desde mediados de los años ochenta y toma mayor impulso a partir de 1989, con los cambios en Europa del Este y el fin de la Guerra Fría. Dentro de esta lógica, se ha tratado al nuevo regionalismo como una nueva ola de regionalismo, una nueva generación de acuerdos regionales, etc. Según Hettne (1999: 8-9), sin embargo, la identificación de nuevos patrones de regionalización (los cuales coexisten con formas preexistentes) es más relevante que la identificación de una nueva época de regionalización.

Siguiendo a Hettne (1999: 7-8), se podría definir el nuevo regionalismo, contrastándolo con el viejo regionalismo, de la siguiente forma:

1. Mientras el viejo regionalismo se formó en y por el contexto de Guerra Fría bipolar, el nuevo regionalismo se está configurando en un orden mundial multipolar.
2. Mientras el viejo regionalismo fue creado «desde arriba» (por las superpotencias), el nuevo regionalismo es un proceso más espontáneo «desde adentro» y/o «desde abajo», en el cual además de los Estados nacionales, otros actores juegan un papel importante.
3. Mientras el viejo regionalismo se caracterizó por un proceso de integración económica con una orientación hacia adentro y proteccionista, la integración económica en el nuevo regionalismo es generalmente vista como abierta y compatible con una economía mundial interdependiente, aunque no deja de haber cierta ambigüedad entre el regionalismo abierto y cerrado.
4. Mientras el viejo regionalismo es específico en cuanto a los objetivos (algunos esquemas con objetivos en torno a la seguridad y otros con objetivos económicos), el nuevo regionalismo es un proceso multidimensional más comprensivo.
5. Mientras el viejo regionalismo se refería exclusivamente a Estados formalmente soberanos, el nuevo regionalismo forma parte de una transformación estructural global en la cual actores no-estatales son activos y se manifiestan en diferentes niveles del sistema global. El nuevo regionalismo se define como un concepto del «orden mundial».

En esta misma línea de pensamiento, algunos autores argumentan que la nueva ola de regionalismo está relacionada con una serie de transformaciones ocurridas durante los años ochenta y noventa como: el fin de la Guerra Fría y el auge de la multipolaridad (la competencia entre los tres polos: Europa, Estados Unidos y Asia); la transnacionalización o globalización del comercio y la producción asociada al cambio tecnológico y la revolución informática; el

crecimiento y volatilidad de los flujos financieros en el mundo; y la adopción progresiva de políticas neoliberales, especialmente en materia de estabilización macroeconómica, apertura de mercados, el papel creciente del sector privado y la competencia (Axline, 1994; Stallings, 1985; Sideri, 1996).

En el ámbito económico, el nuevo regionalismo trasciende la liberación del comercio de bienes, servicios y factores productivos. De igual forma, éste prescribe el tipo de instituciones y políticas, al igual que las reglas y normas, necesarias para el funcionamiento del mercado integrado bajo los postulados neoliberales. El nuevo regionalismo corresponde a un modelo neoliberal de integración de mercados entre países con diferentes niveles de desarrollo. Al mismo tiempo, la dimensión política adquiere tanta relevancia como la dimensión de liberación de mercados, en respuesta a la estrategia defensiva de países dominantes para fortalecer su hegemonía o poder e influencia en sus regiones correspondientes. Este (estos) país(es) juega(n) un papel de 'eje' dentro del espectro de acuerdos comerciales con otros países no dominantes (en papel de 'radios'), en su región de influencia bajo un sistema llamado 'eje-radios'.

El nuevo regionalismo no es sólo un fenómeno económico internacional, también es (y quizás más importante) un fenómeno político. Como el Banco Mundial (2000) subraya: «la seguridad, el poder de negociación, la cooperación y el efecto candado son posiblemente los motores políticos más importantes para la integración. Algunas veces estos motivos tienen una apariencia de racionalidad económica».

Inicialmente, la aproximación al nuevo regionalismo fue primordialmente empírica. Sin embargo, el desarrollo posterior del llamado «enfoque del nuevo regionalismo» (*new regionalism approach*), constituye un intento para traducir las experiencias observadas en nuevos conceptos teóricos y en un nuevo método para el estudio del regionalismo (Hettne, 2003: 3; véase también Mittelman, 1999). Estos cambios incluyen: la consideración de múltiples actores, la priorización de los procesos (y regiones) 'reales' (en contraste con los 'formales'), la aceptación del carácter multidimensional del regionalismo y la consideración explícita del contexto global.

El enfoque del nuevo regionalismo, en la línea de Hettne y otros, se distingue del uso que se hace del concepto entre los economistas liberales (de la 'corriente principal') e instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial. Estos hacen básicamente referencia al efecto cuantitativo y a la incorporación de una serie de nuevos temas de regulación en los Tratados de Libre Comercio (TLC), y suponen que el fenómeno puede ser estudiado por la teoría económica estándar.

Aunque se puede aceptar el argumento de Hettne (1999: 9), según el cual, no es ni necesaria ni útil una definición precisa para un fenómeno emergente como el nuevo regionalismo, la confusión que actualmente existe sobre el concepto no es gratuita. Una mirada a la literatura reciente sobre el nuevo regionalismo revela que el concepto tiene por lo menos cuatro significados distintos (aunque no necesariamente excluyentes) (De Lombaerde, 2003):

1. En primera instancia, el nuevo regionalismo se refiere al aumento cuantitativo de acuerdos de integración regional firmados a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, que generalmente se explica por la incertidumbre que rodeó la conclusión de la Ronda de Uruguay de la OMC.
2. En segunda instancia, se refiere a las diferencias cualitativas en los acuerdos de integración regional firmados en el mismo período (con mayor énfasis en los temas no estrictamente comerciales, con apariencia de acuerdos menos formales; pero a la vez más diversos, incluyendo temas como integración en las zonas fronterizas, etc.).
3. En tercera instancia, el nuevo regionalismo se refiere al desarrollo de nuevas teorías de integración regional (que explican, por ejemplo, los vínculos entre regionalismo y globalización).
4. Y en cuarta instancia, el nuevo regionalismo también cubre nuevos enfoques metodológicos frente al fenómeno de la integración regional (que redescubren los estudios comparativos, enfatizan la necesidad de las aproximaciones interdisciplinarias, muestran una preferencia en la orientación de la

investigación hacia la resolución de problemas [reales], etc.) (véanse también Bekemans *et al.*, 2000; Breslin *et al.*, 2002).

A continuación plantearémos cómo se ha manifestado el nuevo regionalismo en el contexto latinoamericano y cuáles han sido sus características propias.

II. EL NUEVO REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA

II.1. *La emergencia del concepto*

A finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, la comunidad académica y política en América Latina empieza a ser consciente no sólo del hecho de que los recientes procesos de integración regional tienen características diferentes, sino además que este fenómeno está experimentando una transformación. En varios discursos y escritos se hace referencia a la ‘nueva integración’, el ‘nuevo regionalismo’, el ‘segundo regionalismo’ o la ‘nueva ola’ de acuerdos comerciales (véanse Pardo, 1992; Garay, 1994; Mattli, 1999; Rosas, 2003)².

Carvajal utiliza el término ‘neointegración’ para hacer referencia a: «(1) [...] un tipo de integración renovada que difiere del esquema integracionista tradicional en sus elementos estratégicos, en los actores que privilegia como catalizadores del proceso, en los objetivos corto y medianoplacistas que persigue; así, en este sentido referido,

² Para una revisión de las (primeras) fuentes bibliográficas sobre los «nuevos» procesos de integración en América Latina en el periodo 1985-1988, véase a González (1989). En las memorias del Seminario sobre «Experiencias, condiciones y perspectivas de las integraciones económicas regionales y subregionales», celebrado en México en 1987 por el Colegio de México con el apoyo de la Comisión Europea, no se manifiesta todavía una conciencia de un nuevo regionalismo. Sólo se registra el Acuerdo entre Brasil y Argentina, suscrito en 1986, como una innovación frente a los esquemas existentes en crisis. Lo «nuevo» consiste aquí en el carácter bilateral, el gradualismo, la flexibilidad, la integración intersectorial específica, y el apoyo del empresariado al proceso (Urquidí y Vega Cánovas, 1991).

el prefijo *neo* pretende significar el carácter *nuevo* de la integración que empieza en 1990. (2) En un segundo sentido, que complementa, mas no excluye el anterior, la partícula *neo* busca hacer referencia a una integración que ‘despega’, impulsada por y en el marco del modelo *neoliberal* de desarrollo que se generaliza en 1990 con la elección en Latinoamérica de una serie de presidentes con tal programa de gobierno» (Carvajal, 1993: 107-108).

Rosas (2003: 149) usa el caso de los acuerdos de libre comercio suscritos por México como ilustración del nuevo regionalismo. Cita la contribución de Hettne e Inotai (1994); pero utiliza una definición bastante restringida del nuevo regionalismo: «un nuevo conjunto de reglas y condiciones que gobiernan los TLC y uniones aduaneras establecidas después de la Guerra Fría».

El carácter multifacético del fenómeno del nuevo regionalismo conlleva también en América Latina al uso de diferentes (aunque relacionados) conceptos con diferentes contenidos.

II.2. *Una nueva ola de acuerdos regionales: el aspecto cuantitativo*

El aspecto cuantitativo está, sin duda, presente en el nuevo regionalismo latinoamericano desde la segunda mitad de los años ochenta, aunque el número de acuerdos comerciales regionales ya era relativamente amplio, se multiplica considerablemente su número (véase De Lombaerde, 2001). Inicialmente se trató de acuerdos de complementación económica en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), seguidos por el TLC Estados Unidos-Canadá (1989), el nuevo impulso en el Mercado Común Centroamericano (MCCA, 1990), la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR, 1991), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, 1994), el progreso hacia la unión aduanera en la Comunidad Andina de Naciones (CAN, 1995) y un número importante de nuevos acuerdos bilaterales o interregionales (véase Devlin y Estevadeordal, 2002).

El resultado es conocido como el *spaghetti bowl* (Bhagwati, 1995): la compleja coexistencia de acuerdos bilaterales y regionales

con un costo administrativo significativo para los diferentes agentes económicos.

II.3. *Los contenidos de los nuevos acuerdos: el aspecto cualitativo*

Los procesos de integración regional de la nueva ola en América Latina son cualitativamente diferentes de los de la primera ola, y por ello resulta útil contrastarlos. Las características del viejo regionalismo se pueden resumir en cinco puntos:

- Primero, el objetivo central de los acuerdos bajo el viejo regionalismo fue el apoyo al modelo vigente de industrialización basada en la sustitución de importaciones y con decidida participación del Estado, lo cual reflejaba el pesimismo acerca del dinamismo de las exportaciones de bienes primarios.
- Segundo, y dado el objetivo general, el viejo regionalismo buscó crear mercados regionales para superar las limitaciones del tamaño reducido de los mercados domésticos (lo cual ocasionó desviación de comercio hacia la producción intrarregional).
- Tercero, la integración regional seguía un modelo con orientación hacia adentro, cuando los compromisos ante la OMC no tuvieron mayor trascendencia y la integración regional iba de la mano del desarrollo de controles de los flujos de inversión extranjera directa (IED).
- Cuarto, la liberalización comercial efectiva fue limitada, con la excepción del MCCA (Devlin y Estevadeordal, 2001).
- Quinto, más allá de las estrategias en materia de política industrial y comercial, los objetivos del viejo regionalismo incluyeron el desarrollo equilibrado y armónico (sin conflictos) entre los países, a nivel interno; y el desarrollo no dependiente, a nivel externo (Garay, 1994: 69). El objetivo del desarrollo equilibrado y armónico resultó en políticas de distribución y programación de la actividad industrial y su reestructuración.

La evaluación del viejo regionalismo latinoamericano es en general bastante negativa. Esto está relacionado con la limitada liberalización comercial efectiva, el modesto progreso en el establecimiento de aranceles externos comunes, el fracaso de la cooperación industrial y la falta de progreso en materia de movilidad de factores de producción (migración, flujos de capital).

Sin embargo, no debe exagerarse este negativismo. En el MCCA, por ejemplo, se logró un crecimiento rápido del comercio intrarregional y se estableció un arancel externo común que cubre más del 98% del comercio extrarregional. La CARICOM fue bastante exitosa también en la generación de acciones comunes y el fortalecimiento de la posición negociadora externa. Asimismo, el Pacto Andino logró llegar a un régimen común para la IED.

Por su parte, el nuevo regionalismo en América Latina tiene una gran variedad de dimensiones: internas y externas, económicas, políticas y geopolíticas. En general, se podría decir que busca la compatibilidad entre una integración regional más profunda y la inserción en la economía global, guiada por los principios de la economía de mercado y de los acuerdos e instituciones multilaterales.

La integración regional en América Latina ha sido parte de los programas de reforma estructural desde mediados de los ochenta. Es importante, además, observar el uso político de la integración regional. En efecto, los acuerdos regionales deben entenderse también como una manera para facilitar la implantación local (a nivel nacional) de las reformas estructurales defendidas por ciertas fracciones del espectro político nacional e impulsadas por las instituciones financieras internacionales (principalmente el FMI). En este sentido, los acuerdos regionales cumplen con dos funciones: primero, se hace políticamente más fácil la toma de ciertas medidas políticas, porque se puede referir a una autoridad u obligación externa; y segundo, incorpora un elemento de irreversibilidad en estas políticas (Devlin y Estevadeordal, 2001).

De acuerdo con lo anterior, se observa desde los años ochenta un cambio drástico en las políticas en materia de inversión directa extranjera (IED). Los nuevos acuerdos muestran una estrategia para movilizar los capitales a nivel regional pero también para

atraer la IED desde terceros países (Devlin y Estevadeordal, 2001; De Lombaerde y Pedraza, 2005).

En cuanto a los acuerdos comerciales, se observa una tendencia hacia la incorporación de nuevas áreas de política económica, a saber: las barreras no arancelarias (BNA), los derechos de propiedad, la regulación del sector de servicios, las compras estatales, etc. Esta tendencia fue impulsada por el acuerdo Canadá-Estados Unidos y el TLCAN. Por otro lado, escasa vigencia ha tenido el principio sobre tratamiento especial y diferenciado entre países miembros, de acuerdo a su nivel de desarrollo relativo.

Más que los efectos estáticos de la liberación comercial, se buscan los efectos dinámicos a través de las interrelaciones entre el comercio y la inversión: transformación de las estructuras productivas, aprovechamiento de economías de escala, mayores niveles de competencia, cambios en el comportamiento de las empresas, etc.

El proyecto más destacado del nuevo regionalismo en las Américas es, sin duda, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) lanzado en diciembre 1994. La materialización de un ALCA requiere, por un lado, la consolidación de la apertura y el proceso de reformas iniciado en los países latinoamericanos a finales de los ochenta y la primacía del modelo neoliberal en el hemisferio, y, por otro lado, la adopción de una trayectoria coherente para la construcción del mercado hemisférico con un importante grado de convergencia entre los acuerdos de libre comercio en curso.

La definición de una trayectoria hacia un acuerdo continental no está exenta de graves dificultades, particularmente debido a la amplia variedad de acuerdos en vigor en el hemisferio: algunos acuerdos de libre comercio de 'primera generación' como la ALADI; uniones aduaneras imperfectas como la Comunidad Andina y el MERCOSUR; la adherencia de Chile y Bolivia como miembros asociados al MERCOSUR; áreas de libre comercio de 'primera generación' como MERCOSUR-CAN; áreas de libre comercio de 'primera generación' como las concertadas entre Estados Unidos y los países de Norte y Centroamérica, Chile, y las recientemente negociadas con Colombia y Perú, al igual que los TLC negociados entre México y muchos países latinoamericanos siguiendo el patrón del TLCAN.

Es, precisamente, en la definición del modelo de TLC en donde reside el principal obstáculo para negociar un ALCA. En efecto, ésta fue precisamente la razón por la cual no resultó posible lograr un acuerdo sobre el ALCA en 2005 y por la cual Estados Unidos decidió entrar en negociaciones secuenciales de varios TLC de tipo TLCAN con países latinoamericanos: primero con Chile, después con Centroamérica en dos etapas y con algunos países andinos (Perú y Colombia).

La estrategia de Estados Unidos ha sido doble: primero, firmar TLC estrictamente de tipo TLCAN con el mayor número posible de países en el hemisferio como una precondition para alcanzar suficiente predominio en eventuales negociaciones futuras sobre el ALCA (específicamente, para la adopción de un nuevo tipo de acuerdo en contraste con el modelo del MERCOSUR, por ejemplo) y, por consiguiente, para fortalecer su hegemonía en las Américas y ganar influencia en la arena global (habiendo estado celebrando entre tanto negociaciones con países de otros continentes); y segundo, jugar un papel activo en la definición de la agenda de negociación en los ámbitos multilateral y regional.

En consecuencia, un fenómeno nuevo es la negociación y firma de TLC con una dimensión Norte-Sur, como, por ejemplo, el TLCAN, el TLC Canadá-Chile, CAFTA, ALCA, los TLC bilaterales de Estados Unidos con países andinos, etc. Es en este escenario en el cual el TLCAN se ha convertido en un «modelo» para otros TLC. Ese modelo consiste en una desgravación cuasiuniversal, gradual (pero relativamente rápida) y preprogramada del comercio bilateral, combinada con la liberación de otros mercados esenciales como los de capitales, inversión y servicios; mediante una alineación a los propios estándares estadounidenses en materias diversas como: BNA, servicios, inversión, derechos de propiedad intelectual, compras estatales, reglas de origen, etc., respetando el carácter intergubernamental del proceso³. La importancia de los TLC con Estados Unidos no deriva solamente de su relevancia económica en sí (sobre todo desde la perspectiva de las contrapartes del sur), sino

³ Con estructuras intergubernamentales mínimas.

también del efecto de anclaje y de señalamiento de las reformas estructurales en los países socios.

El debate acerca de los beneficios potenciales relativos de la integración norte-sur *versus* sur-sur se está convirtiendo en el tema central del debate más amplio sobre las estrategias óptimas a seguir por parte de países latinoamericanos frente a las diferentes opciones de inserción en la economía global. El Banco Mundial (Schiff y Winters, 2003) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) presentaron con insistencia los argumentos a favor de dar prioridad a los acuerdos norte-sur. Los críticos de esta posición se refieren al balance no satisfactorio de la integración de México en el TLCAN y argumentan que una integración más profunda siguiendo el modelo vigente es aún menos convincente para el caso de los países no fronterizos con Estados Unidos⁴.

Aparentemente, los acuerdos de libre comercio que forman parte de la nueva ola de integración regional ganaron credibilidad frente a los anteriores al menos en el corto plazo, restando por verse su persistencia a través del tiempo. Utilizando la metodología propuesta por Freund y McLaren (1999), basada en el análisis de las curvas en forma de «S» en los flujos comerciales, Devlin y Estevealdeordal (2001: 37-39) estiman que el comportamiento anticipativo de los agentes económicos se ha vuelto más notorio en el nuevo regionalismo, lo cual se interpreta como una muestra de mayores niveles de credibilidad en los acuerdos.

En el plano político, el nuevo regionalismo ha contribuido a la pacificación de las fronteras en el caso de Centroamérica (con efectos benéficos sobre los flujos comerciales transfronterizos) y la consolidación de instituciones democráticas. En algunos casos,

⁴ Para evaluaciones críticas de la participación de México en el TLCAN, véanse, por ejemplo, Domínguez (2000) y Audley *et al.* (2003). Estudios recientes como los de Tornell *et al.* (2004) y Kose *et al.* (2004) argumentan, sin embargo, que la falta de crecimiento de la economía mexicana no se puede atribuir a la firma del TLCAN ya que, en primer lugar, se debe a la falta de reformas institucionales y estructurales después de 1995 y, en segundo lugar y a corto plazo, al efecto combinado de la desaceleración de la economía estadounidense y la mayor dependencia de la economía mexicana frente al ciclo económico de Estados Unidos.

ciertas cláusulas democráticas han sido incorporadas en los acuerdos, como por ejemplo, en el Acuerdo Unión Europea-México.

Igualmente, se constata una multiplicación de negociaciones y de acuerdos inter-(sub-)regionales. En este contexto, el MERCOSUR y México han jugado un papel activo hasta el punto en que, en un segundo nivel subsidiario al de Estados Unidos, pueden ser identificados como 'ejes secundarios' en dos sistemas diferentes de acuerdos con otros países de América Latina y el Caribe: México, como 'eje secundario' de TLC de 'nueva generación' de tipo TLCAN con Centroamérica y algunos otros países como Chile, Colombia y Venezuela (G-3), y Perú; el MERCOSUR, como 'eje secundario' de 'primera generación' de tipo MERCOSUR con el resto de Sudamérica (Garay, 1997). En este sentido, el nuevo regionalismo refleja también una estrategia para participar más activamente en los escenarios hemisféricos y globales.

En cuanto a los actores involucrados en los procesos, América Latina también muestra cierta particularidad. La tecnocracia regional juega un papel relativamente importante; no solamente como apoyo técnico para los procesos, sino también como fuerza movilizadora, estableciendo de manera eficaz conexiones directas entre las esferas técnico-administrativa, por un lado, y política, por otro. Históricamente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) jugó un papel importante durante la fase del viejo regionalismo. Actualmente, el BID parece haber asumido el liderazgo, en combinación con la Organización de los Estados Americanos (OEA), la CEPAL, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

Los procesos de integración regional se han beneficiado también de la creación y el funcionamiento de foros de diálogo y cooperación política. Estos incluyen a la Organización de Estados Americanos (creada en 1948), el Grupo de Río (creado en 1986), las Cumbres Iberoamericanas (desde 1991) y las Cumbres de las Américas (desde 1994). Sin embargo, todavía es muy pronto para evaluar con exactitud el significado real de estos foros para la integración regional y el costo de su multiplicidad.

Más tarde que en otras regiones, la sociedad civil en América Latina, por su parte, se ha interesado en los procesos de integración regional⁵. Sobre todo, las negociaciones del ALCA han sido un catalizador en este sentido. Aunque es necesario señalar que en ese escenario también hubo un rezago considerable (de varios años) entre el lanzamiento del proceso y la participación efectiva de la sociedad civil en el debate. Los sindicatos, grupos empresariales y ONG han alcanzado, mientras tanto, un peso político considerable en el debate y han influido efectivamente en la formación de las posiciones negociadoras de los gobiernos. No está claro, sin embargo, si la sociedad civil (en el sentido más amplio de la palabra) en América Latina está contribuyendo más ahora que hace 20 o 30 años a la construcción *de hecho* de macrorregiones y microrregiones transfronterizas, a la concientización de la importancia de esos procesos de integración, a la formación de identidades regionales, a la generación de formas de liderazgo a nivel regional, etc.

III. EL PAPEL DE ESTADOS UNIDOS EN EL REGIONALISMO LATINOAMERICANO Y EL TLCAN

III.1. *La dimensión regional en la política exterior estadounidense*

La emergencia del nuevo regionalismo en América Latina está relacionada con el cambio en la política exterior estadounidense a favor del regionalismo. Este cambio estratégico se explica por el estancamiento de las negociaciones multilaterales, el progreso hacia la multipolaridad, el final de la Guerra Fría, la pérdida relativa de su predominio en el mundo con la consolidación de la Unión Europea, la importancia de Japón y el surgimiento de otros países asiáticos, y una tendencia para optar por medidas unilaterales que operen en

⁵ Acerca de la efectividad de las estructuras formales para la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional en Centroamérica, la CAN y el MERCOSUR, véase Best (2006: 199-202).

las 'zonas grises' del GATT, como por ejemplo: las Restricciones Voluntarias a las Exportaciones (RVE), las medidas antidumping u otras barreras no arancelarias.

Con esa adherencia al regionalismo, Estados Unidos rompe con su política exterior tradicional, aunque sin dejar de lado, por supuesto, el multilateralismo y el unilateralismo. Por razones de precaución y estratégicas, Estados Unidos adoptó una política comercial en tres niveles: una combinación estratégica de multilateralismo, regionalismo y unilateralismo.

Aunque el papel de Estados Unidos frente al regionalismo ha sido variable, el poder hegemónico regional (y global) se ha posicionado en el centro del desarrollo del nuevo regionalismo (Yamada, 2003: 119). Ahora bien, mientras que el regionalismo se ha convertido en una característica importante de la geopolítica hegemónica de Estados Unidos, esta estrategia regionalista no es necesariamente fácil de entender⁶. En las palabras de Mittelman y Falk: «la relación entre el regionalismo y la política exterior estadounidense ha sido ecléctica, desigual y difícil de entender en el transcurso de los últimos años» (2000: 174).

Existen también diferentes opiniones acerca de los contenidos y las orientaciones del regionalismo económico impulsado por Estados Unidos. Los sectores de izquierda enfatizan el carácter neoliberal (desregulador) de los procesos de integración, en tanto que otros analistas perciben los procesos como un intento por parte de Estados Unidos para reestablecer un control sobre las empresas transnacionales.

De cualquier forma, lo que se constata, al menos hasta ahora, es que con el nuevo regionalismo internacional ha perdido importancia el regionalismo estadounidense en materia de seguridad (Organización del Tratado del Atlántico Norte-OTAN), al tiempo que ha ganado claramente el regionalismo económico. Según Mittelman y

⁶ Existen antecedentes en cuanto a la utilización del regionalismo para reconstituir la hegemonía hemisférica. En 1982, por ejemplo, la Administración Reagan tomó la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, con objetivos principalmente geopolíticos, anticipando las aspiraciones regionales de los regímenes sandinista y castrista (Mittelman y Falk, 2000: 182-183).

Falk (2000: 174, 182), este fenómeno no es contrario al proceso de globalización sino que refleja su propia lógica.

El resultado del proceso en el hemisferio americano ha sido una red compleja de TLC, en la cual Estados Unidos aparece como el eje central bajo un modelo 'eje-radios', que se ha demostrado tiende a redistribuir los beneficios de la integración regional a favor del país eje (Wonnacott y Wonnacott, 1996).

El primer paso de Estados Unidos hacia el regionalismo en el hemisferio americano fue la «Iniciativa para las Américas», lanzada por la Administración Bush en junio de 1990 como una estrategia de cooperación para apoyar la apertura y las reformas estructurales de las economías de América Latina y el Caribe, aplicadas desde mediados de los ochenta durante el período de crisis de la deuda de los países de la región. Esto fue el primer marco integral de cooperación con América Latina desde la «Alianza por el Progreso» impulsada por el presidente John Fitzgerald Kennedy en los años sesenta.

La Iniciativa significó un cambio en la actitud de Estados Unidos frente a los procesos de regionalismo en América Latina. Hasta ese momento la actitud había sido pasiva o incluso obstaculizadora (Carvajal, 1993: 110-111). La Iniciativa fue considerada como la más importante declaración del Gobierno estadounidense sobre la integración regional desde el pronunciamiento del presidente Lyndon B. Johnson en 1966 en Punta del Este, quien admitió su validez dentro de una estrategia de desarrollo regional (Carvajal, 1993: 115)⁷.

Contraria a la Alianza para el Progreso, la Iniciativa para las Américas enfatizó la promoción del comercio y de la inversión, en vez de otorgar ayuda financiera oficial a los países latinoamericanos. Los componentes más importantes de la Iniciativa fueron: la cooperación comercial con el objetivo final de firmar acuerdos de libre comercio con países de la región y tener un área de libre comercio hemisférica, la financiación de proyectos y programas que promocionaran reformas en las políticas de inversión, la reducción de la deuda bilateral

⁷ Acerca de las motivaciones de la administración Bush para plantear la Iniciativa, véanse Gitli y Ryd (1992) y Garay (1992).

oficial para apoyar reformas de mercado y la modernización de sus economías. Se aplicaron estrictos prerrequisitos para la elegibilidad de países para estos instrumentos: básicamente su grado de progreso en materia de reforma estructural, de facilitación de negocios e inversiones y de resolución de la deuda (Garay, 1994).

Para entender la posición de Estados Unidos frente al regionalismo, es importante observarla no solamente desde la óptica de los intereses económicos de sus empresas y/o de sus intereses geopolíticos (TLCAN y ALCA como respuestas estratégicas a los avances en la integración europea), sino también desde la óptica de su geoestrategia a nivel mundial y de la economía política doméstica en su estrategia comercial internacional.

De acuerdo con analistas como Phillips (2002: 8), las estrategias regionales y globales de Estados Unidos no pueden ser entendidas simplemente en términos económicos:

los intereses de Estados Unidos en la región se definen de manera mucho más robusta por la agenda de seguridad y preocupaciones sobre la democracia. Los asuntos clave en la agenda de seguridad: drogas, inmigración, el medioambiente, terrorismo e insurgencia, petróleo y energía, requieren entonces de un enfoque que permita aumentar el poder de Estados Unidos en las áreas de particular interés, y el vehículo con el cual se busca este objetivo es precisamente el proyecto hemisférico. [...] En efecto, es importante reconocer que los componentes de comercio e inversión fueron inicialmente de orden secundario en el proceso de las Cumbres, y se volvieron centrales en el proyecto hemisférico especialmente como resultado de las presiones y el interés de los países latinoamericanos. Existe evidencia (no confirmada) que el comercio fue incorporado en la agenda de la primera Cumbre de las Américas solo un par de meses antes de esa reunión, pero pruebas mucho más sólidas a favor de este argumento se encuentran en el dominio de los asuntos no comerciales en la retórica presidencial alrededor del proceso hemisférico.

III.2. *El TLCAN*

Dentro del contexto de la Iniciativa para las Américas, Estados Unidos decidió avanzar hacia la firma de un acuerdo de libre co-

mercio ambicioso con los otros países norteamericanos: Canadá y México, conocido como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Como argumenta Pizarro (1999): «El TLCAN refleja un cambio hacia el regionalismo y es el resultado de la convergencia de un grupo heterogéneo de intereses. Estos incluyen: la presión interna para revertir rápidamente los déficit comerciales, la presencia de objetivos no económicos relacionados con los temas de la inmigración ilegal y el narcotráfico en la frontera mexicana, y una necesidad de promocionar una política global hacia América Latina que se extendiera más allá del manejo inmediato de la crisis de su deuda externa (como fue reflejado en la Iniciativa para las Américas del presidente Bush)». Y al mismo tiempo, «los acuerdos de libre comercio (como el TLCAN) se convirtieron en una estrategia para ejercer presión sobre el progreso en el GATT, mientras que Estados Unidos avanzó su política de liberalización comercial en el ámbito regional. De esta manera, la experiencia del TLCAN demuestra que es posible implementar regionalmente estos temas, en los cuales el GATT no logra progresar».

Es oportuno recordar que el TLCAN trasciende las negociaciones del GATT a través de la armonización de las políticas nacionales mediante acuerdos complementarios sobre asuntos medioambientales y laborales; el otorgamiento del trato nacional a las inversiones (pre y post establecimiento) desde los otros países miembros; la inclusión de derechos de propiedad intelectual específicos y la incorporación de la apertura de los sectores financieros; la liberación universal del comercio de bienes y servicios aunque bajo reglas de origen complejas, estratégicas y discriminatorias (Garay, 2002; De Lombaerde y Garay, 2005); y la introducción de nuevos mecanismos como los de resolución de conflictos (en particular, la resolución de conflictos entre inversionistas y el Estado) (Sideri, 1996; Grugel, 1996). Su alcance, profundidad e integridad no tienen precedente en relación con los anteriores acuerdos de libre comercio en el mundo. Esta es la razón por la que el TLCAN se considera como el primer TLC de «nueva generación». Además, es definido como el primer esquema de «integración simétrica» entre países desarrollados y en desarrollo (Di Filippo, 1998).

El sector privado, sobre todo las empresas y grupos financieros grandes, apoyaron el proyecto TLCAN. Frente a las negociaciones con Canadá, el interés del sector empresarial consistía fundamentalmente en la facilitación de la inversión (directa y financiera) en la economía canadiense. El Gobierno estadounidense ofreció, a cambio, básicamente acceso al mercado estadounidense. Frente a las negociaciones con México, Estados Unidos buscó la consolidación de una economía guiada por principios (neo)liberales, induciendo cambios estructurales e institucionales con carácter de irreversibilidad. Así se garantizaba al sector privado estadounidense la movilidad de los capitales, el acceso al trabajo barato y, en algunos sectores, mayores posibilidades de exportación. Adicionalmente, se pretendía contribuir a la estabilidad política en la región y la reducción de la inmigración (véase Pastor y Wise, 1994). Según Krugman (1993), el objetivo principal del Gobierno estadounidense era el apoyo a las reformas económicas y políticas y la estabilidad en México, siendo marginales los efectos esperados del TLCAN para Estados Unidos (véanse Weintraub, 1990; Pastor, 1993).

Las negociaciones del TLCAN significaron un cambio de orientación en la economía política doméstica de la política comercial estadounidense (Roet, 2001: 213). La opción de un TLC de nueva generación (*deep integration*) acompañado de acuerdos laborales y medioambientales, es el resultado de una negociación interna con los grupos de interés nacionales. En efecto, el gobierno Bush (1988-1992) obtuvo el aval del Congreso en 1992 para negociar con México, a pesar de la oposición inicial de los sindicatos, a causa de ciertos compromisos en los campos laboral y medioambiental. La campaña de Clinton en 1992 retomó esos compromisos y obtuvo el aval del Congreso en noviembre de 1993 para negociar el TLCAN⁸. El resultado final fue un Tratado de orientación neoliberal, con acuerdos suplementarios en los temas laboral y medioambiental, reflejando la presión de los grupos de interés correspondientes. En efecto, desde el debate inicial sobre el TLCAN los sindicatos y los medioambientalistas alcanzaron un mayor peso po-

⁸ Debe decirse, sin embargo, que hubo relativamente más apoyo del lado ecologista que del lado sindical.

lítico⁹. Otros grupos que se opusieron al Tratado fueron los grupos de derechos humanos y los ultranacionalistas.

Factores internos explican, por lo menos parcialmente, la re-nuencia de la administración Clinton para solicitar el *fast track* en 1995-1996 con miras a ampliar el período de autorización para la negociación de otros TLC además del TLCAN (Roet, 2001: 215)¹⁰. Hay indicios, sin embargo, que muestran que, a partir del gobierno Clinton, el sindicalismo ha perdido peso político, en beneficio del sector privado. Esto se debe parcialmente a una convergencia ideológica de hecho de corte liberal, a la cual la socialdemocracia en todo el mundo se alineó (Mittelman y Falk, 2000: 178).

Finalmente, existe también una clara interacción entre la dinámica de la economía política estadounidense y la coyuntura electoral y política. La posición proactiva de la administración Bush frente al TLCAN, por ejemplo, se explica parcialmente por su intento de captar una fracción importante del electorado hispano, mostrando un compromiso serio con la integración con México.

III.3. *El regionalismo estadounidense en América Latina*

Después de la firma del TLCAN, el «Plan de Acción para las Américas» fue lanzado formalmente en la Cumbre de Miami, celebrada en diciembre del 1994, con el auspicio de los 34 jefes de Estado bajo el liderazgo de Estados Unidos. Uno de los objetivos fue la negociación de un ALCA para el año 2005. Aunque Estados Unidos no estuvo tan comprometido en ese momento con el ALCA, posteriormente asumió el liderazgo del proceso. El Plan de Acción incluía no solamente los temas tradicionales de los acuerdos comerciales sino también temas nuevos como los servicios, la inversión, los derechos de propiedad intelectual y la política de competencia (Garay, 1997).

⁹ Acerca del papel de los grupos de interés en las negociaciones de TLCAN, véanse, por ejemplo, Grinspun y Cameron (1993); Roet (2001); De Lombaerde (2002).

¹⁰ Sólo en septiembre 1997 la administración propuso el *fast track* nuevamente al Congreso. En septiembre de 1998 fue finalmente rechazado.

Un aspecto distintivo del «Plan de Acción para las Américas» se relacionaba con el reconocimiento explícito de la importancia de algunos objetivos extraeconómicos para la cooperación de Estados Unidos con los países latinoamericanos y caribeños como: la lucha contra el narcotráfico y la corrupción, el compromiso con la seguridad regional, la consolidación de la democracia en el hemisferio y la preservación del medioambiente.

Es de resaltar que varios de estos objetivos extraeconómicos coincidieron con los temas que más preocupaban a los ciudadanos estadounidenses en ese momento y, por consiguiente, constituían prioridades para la agenda política doméstica en Estados Unidos. A pesar de esto, siguiendo a Phillips (2002: 9): «mientras que el regionalismo hemisférico es claramente un mecanismo a través del cual la hegemonía estadounidense, las disciplinas de la OMC y el neoliberalismo son impulsados; el proyecto no es dictado solamente por los intereses de Estados Unidos». En efecto, ha habido una cantidad y variedad de conflictos y coincidencias en diferentes niveles y entre diversos actores que van más allá de los Estados en el hemisferio. Aquí reside por lo menos una parte de la explicación de la complejidad, la incertidumbre y la diversidad de acuerdos de libre comercio que han caracterizado el regionalismo en el hemisferio desde mediados de los ochenta.

Vale mencionar que las diversas administraciones del Gobierno de Estados Unidos aprovecharon el ciclo político doméstico desde mediados de los noventa, cuando tanto las negociaciones del ALCA como las de la ronda multilateral se encontraban estancadas, para firmar varios TLC de nueva generación (de tipo TLCAN) con Chile, Singapur, Centroamérica, Perú y Colombia. Sin embargo, con el tiempo la coyuntura política favorable para las negociaciones comerciales se ha debilitado hasta el punto en que el apoyo del Congreso estadounidense al TLC con Centroamérica se obtuvo sólo con un estrecho margen, y, por consiguiente, se pueden prever serios obstáculos en el camino hacia la ratificación de los TLC negociados con países andinos (Perú y Colombia), aun más si se toma en cuenta las posibles implicaciones de las elecciones del Congreso a finales del 2006. Por lo menos por un tiempo resulta poco probable la negociación y aprobación de nuevos TLC por parte de Estados Unidos.

En consecuencia, hasta ahora Estados Unidos ha fortalecido su hegemonía en el continente americano en términos de ser el eje central de los TLC de nueva generación suscritos con todos los países americanos, excepto el MERCOSUR, Bolivia y Venezuela, ganando así suficiente poder para influenciar de manera decisiva la negociación de un eventual ALCA y adquirir decisiva injerencia en la agenda y en las negociaciones comerciales a escala multilateral.

III.4. *El regionalismo estadounidense y la OMC*

Como se mencionó anteriormente, el regionalismo estadounidense está relacionado con las negociaciones multilaterales. Los TLC impulsados por Estados Unidos, caracterizados por una cobertura temática amplia, reflejan una estrategia para incluir estos nuevos temas en la agenda de las negociaciones a nivel de la OMC. Es una estrategia del poder hegemónico para convertir sus estándares en los diferentes temas y disciplinas incluidos en los acuerdos de nueva generación en estándares regionales y, posteriormente, en estándares globales. Para Estados Unidos los procesos bilaterales, regionales (TLCAN, ALCA) y multilaterales son concebidos y diseñados como procesos que se fortalecen mutuamente¹¹. Es así como el TLCAN llegó a tener un impacto visible sobre la Ronda Uruguay, tanto en cuanto a los temas tratados como en cuanto a la conclusión misma de la Ronda. En palabras del negociador estadounidense Zoellick (2002: 9): «Nuestra idea es la creación de una red de acuerdos comerciales que se fortalezcan mutuamente, en la cual el éxito en un acuerdo pueda ser traducido en progreso en otro. Trabajar en múltiples frentes nos permitirá crear una competencia en el campo de la liberalización, con Estados Unidos como núcleo de la red»¹².

Sin embargo, en cierta medida esta estrategia ha sido contraproducente. La frustración con el desarrollo de la Ronda de Uruguay y

¹¹ Acerca de la posición oficial de Estados Unidos frente al ALCA y algunos comentarios, véase Departamento de Estado (2002).

¹² Nuestra traducción.

las resistencias provocadas por los mismos TLC dificultaron ciertos avances en el escenario multilateral y contribuyeron al fortalecimiento de los procesos de integración regional y la gestación de posiciones de negociación y resistencias más sólidas en algunas regiones.

La ambigüedad estadounidense frente al regionalismo latinoamericano (en ocasiones impulsándolo y en ocasiones optando por las vías bilateral o multilateral) contrasta con la política de la Unión Europea de los últimos años, en una época en la cual el 'interregionalismo' se ha convertido en una estrategia explícita frente al resto del mundo, particularmente en el sur (véase por ejemplo Kennes, 2003).

IV. COMPLEJIDAD, EFECTOS *SPILLOVER* E INCERTIDUMBRE

Desde una perspectiva estática, es evidente la complejidad del mapa de los compromisos bilaterales, regionales e interregionales en el caso latinoamericano. Ya mencionamos el llamado «efecto *spaghetti bowl*». De hecho, aunque desde la óptica de la integración funcional, los arreglos en diferentes niveles pueden reflejar una racionalidad (política y/o económica), es un hecho que la complejidad implica un costo administrativo para los agentes económicos, sin que necesariamente haya resultado en más crecimiento y diversificación de las exportaciones¹³. También existe el riesgo de que los acuerdos traslapados con múltiples compromisos no sean compatibles entre sí (Rojas Aravena, 1998; Rosas, 2003: 161). Así, por ejemplo, Brasil acusó a México de no cumplir las provisiones contenidas en el Tratado de Montevideo de la ALADI al firmar el TLCAN. Se cuestionó también la compatibilidad entre ciertas reglas de la CAN y ciertas disposiciones de los TLC de Estados Unidos con Colombia y Perú. Conflictos serios relacionados con la economía política de la integración con Estados Unidos (en particular entre Venezuela, de un lado; y Colombia y Perú, del otro) y con las inconsisten-

¹³ Para un análisis del efecto en el caso mexicano, véase Ibarra-Yunez (2003).

cias entre el modelo CAN y los TLC de nueva generación con Estados Unidos se agravaron hasta tal punto que finalmente Venezuela decidió renunciar como miembro de la CAN en el segundo trimestre de 2006 y fortalecer su integración política, económica y energética con el MERCOSUR.

Debe aclararse, sin embargo, que la ‘complejidad’ del regionalismo latinoamericano consta de diferentes elementos: (i) el número creciente de acuerdos, (ii) la existencia de acuerdos traslapados donde los países son miembros de múltiples esquemas regionales, (iii) los contenidos diversos de los acuerdos y sus diferentes grados de compatibilidad. En relación con este último punto, una convergencia de los modelos regulatorios de los acuerdos podría compensar, por lo menos parcialmente, el efecto cuantitativo¹⁴.

En este sentido, se ha avanzado hacia la convergencia en el hemisferio en términos de un número relativamente limitado de modelos de referencia de las áreas de libre comercio (ALC) y uniones aduaneras (UA) en vigor. Primero, las relaciones económicas y comerciales de Estados Unidos con sus vecinos de América de Norte y Centroamérica, en algunos países andinos y Chile están reguladas por medio de un sistema ‘eje-radios’ de TLC de nueva generación de tipo TLCAN, en el cual Estados Unidos asume el papel de ‘eje central’. Una situación similar existiría alrededor de México, como un eje secundario. Segundo, el MERCOSUR cuenta con un ALC de primera generación con el resto de Sudamérica, asumiendo el papel de eje subregional en un sistema ‘eje-radios’ en Sudamérica. Tercero, existe un sistema de uniones aduaneras parciales e imperfectas en tres subregiones de América Latina: Centroamérica, la CAN (ahora debilitada por el retiro de Venezuela) y el MERCOSUR. Cuarto, las negociaciones actuales de TLC de nueva generación entre Colombia y Guatemala, El Salvador y Honduras; y entre Colombia y Chile, por un lado; junto con la propuesta de una negociación de un área de libre comercio de la Costa Pacífica entre Centroamérica, Colombia, Ecuador y los miembros latinoamericanos de el APEC (México, Perú, Chile) (lanzada por el ex presidente de

¹⁴ Acerca de la emergencia de modelos regulatorios a través de acuerdos de libre comercio, véanse Sampson y Woolcock (2003) y Woolcock (2006).

Perú, Alejandro Toledo), por el otro lado, refuerzan posiblemente la tendencia hacia el predominio de TLC de tipo TLCAN entre Norteamérica, Centroamérica, los países andinos (con la excepción de Venezuela, y posiblemente Bolivia), y Chile.

Desde una perspectiva dinámica, e independientemente de los determinantes estructurales de tipo geopolítico, es difícil predecir el curso efectivo de los procesos y sus interacciones. Los procesos de regionalización en el continente americano son, por ejemplo, muy sensibles a los resultados electorales, probablemente más que en los casos de Europa o el Sudeste Asiático. El proceso de integración en el continente habría podido ser diferente con una victoria electoral de Al Gore en Estados Unidos¹⁵. Y razonamientos similares se podrían hacer en relación con los resultados electorales en algunos países clave en América Latina.

El carácter incierto del proceso de integración también se vincula a la relación ambivalente entre regionalismo y globalización dentro de un proceso dialéctico más amplio de cambio estructural global (Hettne, 1999: 2).

La incertidumbre de los procesos es aún más pronunciada si se combina con efectos *spillover*, las causalidades en forma de efecto ‘dominó’ (véase Baldwin, 1993); y el comportamiento estratégico, a veces reactivo (por ejemplo, de reacción a una posible desviación de comercio), a veces prospectivo (por ejemplo, cuando un tratado con Estados Unidos es el objetivo final de la negociación comercial con otro país). Este tipo de efectos han estado claramente presentes en los procesos de integración en el continente americano. Así, por ejemplo, la creación del MERCOSUR en 1991 y el relanzamiento (temporal) de la CAN se pueden considerar como reacciones frente a las negociaciones del TLCAN; la reactivación de las negociaciones bilaterales con Estados Unidos es una consecuencia de las dificultades encontradas en las discusiones del ALCA en 2003; las propuestas lanzadas por el presidente Chávez y el retiro de Venezuela de la CAN en el año 2006 son reacciones frente a las

¹⁵ En efecto, Al Gore estaba muy comprometido con la Federación Americana del Trabajo – Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) debido al apoyo político y financiero que había recibido (Roet, 2001: 212).

propuestas estadounidenses y la negociación de TLC de nueva generación con Colombia y Perú; y los planes del Uruguay para negociar un TLC con Estados Unidos son una reacción frente a las diferencias con algunos de sus socios en el MERCOSUR (especialmente con Argentina acerca de los proyectos de inversión en el sector del papel).

Ejemplos de «comportamiento estratégico» son los tratados Chile-Canadá, los bilaterales con México y el G-3, donde el garantizar el acceso al mercado estadounidense fue el objetivo subyacente.

V. CONCLUSIONES

Aunque el concepto de «nuevo regionalismo» no es de aceptación generalizada en los discursos académicos y políticos en América Latina, parece existir un consenso sobre el hecho de que el regionalismo latinoamericano ha mostrado nuevas características desde finales de los ochenta o comienzos de los noventa. También parece tener características propias, aunque se inscribe en el rumbo que el regionalismo toma en otras partes del mundo.

Lo novedoso en el nuevo regionalismo latinoamericano está relacionado con la multiplicación considerable del número de acuerdos, lo cual es incluso más prominente en América Latina que en otros continentes (el llamado *spaghetti bowl*), por un lado, y con los cambios cualitativos en los contenidos de los acuerdos regionales, por otro. En América Latina se nota la estrecha relación con los procesos de reformas económicas y políticas, los cambios radicales en los regímenes de la IED y la difusión del modelo de regulación económica del TLCAN.

Desde el punto de vista comercial, se puede decir que el regionalismo en el hemisferio se caracteriza actualmente por la coexistencia y la relación entre tres modelos básicos de integración: los TLC de tipo TLCAN de 'nueva generación' entre Estados Unidos (y en menor medida México) y América del Norte y Central, algunos países andinos y Chile; los TLC de 'primera generación' en Sudamérica, especialmente entre el MERCOSUR y la CAN; y unio-

nes aduaneras parciales e imperfectas en Centroamérica (MCCA), Sudamérica (CAN- MERCOSUR) y la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Sin embargo, América Latina se caracteriza también por la coexistencia e interacción entre los esquemas de integración de carácter principalmente económico (MERCOSUR, CAN, G-3, MCCA, TLCAN), por un lado, y los esquemas y foros de carácter principalmente político (OEA, Grupo de Río, Cumbres Iberoamericanas, Cumbres de las Américas), por otro.

Al mismo tiempo, varios países y grupos regionales han progresado en los procesos interregionales involucrando a regiones fuera del hemisferio, como los TLC firmados entre México y Chile con la UE, el proceso de negociaciones de un TLC entre el MERCOSUR y la UE, la iniciación de negociaciones similares entre la CAN y la UE, la posible negociación entre países de la CAN y Tailandia, y la posible negociación de un TLC entre el MERCOSUR, SACU (Southern Africa Customs Union) y la India, siguiendo el acuerdo entre la India, Brasil y Sudáfrica (IBSA) (RIS, 2006).

Dadas sus características, el regionalismo latinoamericano actual muestra una complejidad mayor frente a otras regiones y, por consiguiente, puede tener una trayectoria futura más incierta.

Sin embargo, parece haber una serie de factores que apuntan hacia la racionalización, consolidación y profundización del regionalismo latinoamericano en el mediano y largo plazo. Se puede distinguir así entre factores internos (intrarregionales) y factores externos (extrarregionales). Los factores internos incluyen la 'demanda' interna por un nivel de gobernanza regional efectiva para enfrentar problemas transfronterizos y para proveer bienes públicos regionales (por ejemplo, la integración física a través de nuevos proyectos de infraestructura, el manejo de la región amazónica, el manejo de desastres naturales, la seguridad y desarrollo en zonas fronterizas, el manejo de las migraciones, el control del comercio ilegal, etc.). Otro factor que opera en la misma dirección son los considerables costos actuales de transacción, relacionados con el fenómeno del *spaghetti bowl*.

Los factores externos incluyen las 'circunstancias favorables' (como lo son los altos precios de los recursos naturales) que aumen-

tan el poder de la región suramericana en el mundo, la ‘demanda’ externa por interlocutores regionales desde otras organizaciones regionales (la UE, en primera instancia) para fortalecer el interregionalismo efectivo, y la ‘demanda’ externa por interlocutores regionales estables desde el nivel multilateral (OMC, sistema de las Naciones Unidas, FMI, etc.) para facilitar ciertos procesos políticos multilaterales. Probablemente esa demanda externa también contribuirá a la convergencia entre los procesos de integración regional comerciales y políticos.

Finalmente, esta proyección a mediano y largo plazo deja abiertos, por supuesto, diferentes escenarios para el corto plazo en los cuales incidirán los resultados electorales en diferentes países, los proyectos regionales de ciertos líderes políticos y grupos de interés, las políticas de Estados Unidos y la UE, y la suerte de la Ronda de Doha, entre otros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Audley, J. J.; Papademetriou, D. G.; Polaski, S. y Vaughan, S. (2003): *La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el hemisferio*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace.
- Axline, W. A. (1994): «Cross Regional Comparisons and the Theory of Regional Cooperation: Lesson from Latin America, the Caribbean, South East Asia and the South Pacific», en W. A. Axline (ed.), *The Political Economy of Regional Cooperation: Comparative Case Studies*, Associated University Press.
- (2002): «La política del regionalismo y las asimetrías: perspectivas para la integración hemisférica en las Américas», en P. De Lombaerde (ed.), *Integración asimétrica y convergencia económica en las Américas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Antropos, pp. 159-196.
- Baldwin, R. (1993): «A Domino Theory of Regionalism», en *NBER Working Paper Series*, núm. 4.465.
- Bekemans, L.; Fiorentino, R. y Van Langenhove, L. (2000): «Reshaping Integration Studies in Social Sciences: Challenges and Perspectives for Research», en *Collegium*, núm. 20, pp. 43-76.
- Best, E. (2006): «Regional Integration and (good) Regional Governance: Are Common Standards and Indicators Possible?», en P. De Lombaerde

- de (ed.), *Assessment and Measurement of Regional Integration*, Londres, Routledge, pp. 183-214.
- Bhagwati, J. (1995): «US Trade Policy: the Infatuation with Free Trade Areas», en J. Bhagwati y A. O. Krueger (eds.), *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, Washington DC, American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Breslin, S.; Higgott, R. y Rosamond, B. (2002): «Regions in Comparative Perspective», en S. Breslin *et al.* (eds.), *New Regionalisms in the Global Economy*, Londres, Routledge, pp. 1-19.
- Carvajal, L. (1993): *Integración, pragmatismo y utopía en América Latina*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia/Universidad de Los Andes.
- De Lombaerde, P. (2001): «Experiencia de la integración económica en el Asia-Pacífico y perspectivas para la integración transpacífica», en L. J. Garay, D. Ramírez Leyton y P. De Lombaerde (eds.), *El futuro de Colombia en la Cuenca del Pacífico*, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, pp. 107-149.
- (2002): «La economía política del ingreso de Canadá al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)», en P. De Lombaerde (ed.), *Integración asimétrica y convergencia económica en las Américas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Antropos, pp. 357-384.
- (2003): «Book Review of New Regionalism in the Global Political Economy», en *Journal of Common Market Studies*, núm. 41(5), pp. 968-969.
- y Garay, L. J. (2005): «Preferential Rules of Origin. EU and NAFTA Regulatory Models and the WTO», en *Journal of World Investment and Trade*, núm. 6(6), pp. 953-994.
- y Pedraza (2005): «FDI Productivity Spillovers in the Andean Region: Econometric Evidence from Colombian Firm-level Panel Data», en: L. Cuyvers y F. De Beule (eds.), *Transnational Corporations and Economic Development: From Internationalisation to Globalisation*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Departamento de Estado (2002): «El Área de Libre Comercio de las Américas: la expansión del comercio hemisférico», en *Perspectivas Económicas*, núm. 7(3).
- Devlin, R. y Esteveordal, A. (2001): «What's New in the New Regionalism in the Americas?», en V. Bulmer-Thomas (ed.), *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Open Regionalism*, Londres, ILAS – Universidad de Londres, pp. 17-44.
- y — (2002): «The New Regionalism in Latin America», en IDB, *Beyond Borders. The New Regionalism in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America 2002 Report*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 23-59.

- Di Filippo, A. (1998): *Integración regional latinoamericana, globalización y comercio Sur-Sur*, Santiago, ECLAC.
- Domínguez, E. (2000): «Regional Integration on Uneven Terms: The Case of Mexico within TLCAN», en B. Hettne, A. Inotai y O. Sunkel (eds.), *National Perspectives on the New Regionalism in the North*, Basingstoke, Macmillan, pp. 239-264.
- Farrell, M. (2004): «The EU and Inter-Regional Cooperation: In Search of Global Presence?», en *UNU-CRIS Working Papers (W-2004/9)*.
- Freund, C. y McLaren, J. (1999): *On the Dynamics of Trade Diversion: Evidence from Four Trade Blocks*, Washington DC, Federal Reserve Board.
- Garay, L. J. (1992): «A propósito de la política de comercio exterior de Colombia. Una nota sobre su contexto internacional, retos, prioridades», en A. Serbin *et al.*, *El Grupo de los Tres. Políticas de integración*, Bogotá, FESCOL.
- (1994): *América Latina ante el reordenamiento económico internacional*, Bogotá, EUN.
- (1997): «Regionalismo abierto e integración en las Américas. A propósito del caso del Grupo Andino», en M. Lanzetta (coord.), *Agenda de largo plazo de la relación colombo-venezolana en el marco de los procesos de integración*, Bogotá, CAF.
- (2002): *Economía política de la integración: A propósito de las normas de origen en el ALCA*, Bogotá, Colombia.
- Gitli, E. y Ryd, G. (1992): «La integración latinoamericana frente a la Iniciativa de las Américas», en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 20.
- González Fernández, S. (1989): «Orientación bibliográfica sobre nuevos procesos de integración en América Latina y Europa: 1985-1988», en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 15.
- Grinspun, R. y Cameron, M. A. (eds.) (1993): *The Political Economy of North American Free Trade*, Montreal – Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Grugel, Jean (1996): «Latin America and the Remaking of the Americas», en Andrew Gamble y Anthony Payne (eds.), *Regionalism & World Order*, Londres, Macmillan Press Ltd.
- Hettne, B. (1999): «Globalisation and the New Regionalism: The Second Great Transformation», en B. Hettne, A. Inotai, y O. Sunkel (eds.), *Globalism and the New Regionalism*, Basingstoke, Macmillan, pp. 1-24.
- e Inotai, A. (1994): «The New Regionalism: Implications for Global Development and International Security», en *Research for Action*, núm. 14, UNU-WIDER.
- (2003): *Regionalism, Interregionalism and World Order: The European Challenge to Pax Americana*, American University Council on Comparative Studies, *Working Paper Series*, núm. 3, marzo.

- IDB (2002): *Beyond Borders. The New Regionalism in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America 2002 Report*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ibarra-Yunez, A. (2003): «Spaghetti Regionalism or Strategic Foreign Trade: Some Evidence for Mexico», en *NBER Working Papers*, núm. 9.692.
- Kennes, W. (2003): «The European Union and Regionalism in Developing Countries», en H. van Ginkel, J. Court y L. van Langenhove (eds.), *Integrating Africa. Perspectives on Regional Integration and Development*, Tokio, UNU Press, pp. 154-169.
- Kose, M. A.; Meredith, G. M. y Towe, C. M. (2004): «How Has NAFTA Affected the Mexican Economy? Review and Evidence», en *IMF Working Paper* (WP/04/59).
- Krugman, P. (1993): «The Uncomfortable Truth about NAFTA», en *Foreign Affairs*, núm. 72(5), pp. 13-19.
- Kuwayama, M. (2003): «The Comprehensiveness of Chilean Free Trade Agreements», en J. Okamoto (ed.), *Whither Free Trade Agreements? Proliferation, Evaluation and Multilateralisation*, Chiba, Japón, IDE, pp. 175-215.
- Londoño Jaramillo, P. (1991): «Integración en América Latina: ¿qué modelo?», en *Colombia Internacional*, núm. 14.
- Mattli, W. (1999): *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mittelman, J. (1999): «Rethinking the “New Regionalism” in the Context of Globalisation», en B. Hettne, A. Inotai y O. Sunkel (eds.), *Globalism and the New Regionalism*, Basingstoke, Macmillan, pp. 25-53.
- y Falk, R. (2000): «Sustaining American Hegemony: The Relevance of Regionalism?», en B. Hettne, A. Inotai y O. Sunkel (eds.), *National Perspectives on the New Regionalism in the North*, Londres, Macmillan, pp. 173-194.
- Okamoto, J. (2003): «Introduction», en J. Okamoto (ed.), *Whither Free Trade Agreements? Proliferation, Evaluation and Multilateralisation*, Chiba, Japón, IDE, pp. 1-22.
- Pardo, R. (1992): «Prólogo. Colombia-Venezuela: la nueva integración», en D. Cardona et al., *Colombia-Venezuela: ¿crisis o negociación?*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Pastor, M. y Wise, C. (1994): «The Origins and Sustainability of Mexico's Free Trade Policy», en *International Organisation*, núm. 48(3), pp. 459-489.
- Pastor, R. A. (1993): *Integration with Mexico: Options for US. Policy*, Nueva York, The Twentieth Century Fund Press.

- Phillips, N. (2002): *Reconfiguring Subregionalism: The Political Economy of Hemispheric Regionalism in the Americas*, Coventry, University of Warwick.
- Pizarro, R. (1999) «Comparative Analysis of Regionalism in Latin America and Asia-Pacific», en *Serie Comercio Internacional*, Santiago de Chile, ECLAC.
- RIS (2006): «India-Brazil-South Africa (IBSA) Economic Cooperation: Towards a Comprehensive Economic Partnership», en *RIS Policy Brief*, núm. 26.
- Roet, R. (2001): «US Policy towards Western Hemisphere Integration», en V. Bulmer-Thomas (ed.), *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Open Regionalism*, Londres, ILAS-Universidad de Londres, pp. 212-231.
- Rojas Aravena, F. (1998): *Globalización, América Latina y la Diplomacia de las Cumbres*, Santiago, FLACSO.
- Rosas, M. C. (2003): «Mexico's Foreign Trade Policy in the New Millennium: Achievements and Challenges», en J. Okamoto (ed.), *Whither Free Trade Agreements? Proliferation, Evaluation and Multilateralisation*, Chiba, Japón, IDE, pp. 148-174.
- Sampson, G. P. y Woolcock, S. (eds.) (2003): *Regionalism, Multilateralism and Economic Integration*, Tokio, UNU Press.
- Schiff, M. y Winters, L. A. (2003): *Regional Integration and Development*, Washington DC, El Banco Mundial.
- Sideri, S. (1996): «Globalization and Regional Integration», en *Working Papers Series*, núm. 235, La Haya, Institute of Social Studies.
- Stallings, B. (1985): «Does the United States have a Future in Latin America?», en W. Grabendorff y R. Roett (eds.), *Latin America, Western Europe and the U.S.*, Hoover Institution Press.
- Sunkel, O. (2000): «Development and Regional Integration in Latin America: Another Chance for an Unfulfilled Promise?», en B. Hettne, A. Inotai y O. Sunkel (eds.), *The New Regionalism and the Future of Security and Development*, Londres, Macmillan, pp. 50-74.
- Tornell, A.; Westermann, F. y Martínez, L. (2004): «NAFTA and Mexico's Economic Performance», en *CESifo Working Paper*, núm. 1.155.
- Urquidi, V. y Vega Canovas, G. (eds.) (1991): *Unas y otras integraciones*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.
- Weintraub, S. (1990): *A Marriage of Convenience: Relations between Mexico and the United States*, Oxford, Oxford University Press.
- Wonnacott, R. J. y Wonnacott, P. (1996): «El TLCAN y los acuerdos comerciales en las Américas», en P. Krugman *et al.*, *Las Américas: Integración económica en perspectiva*, Bogotá, DNP-BID, pp. 103-136.

- Woolcock, S. (ed.) (2006): *Trade and Investment Rule-making. The Role of Regional and Bilateral Agreements*, Tokio, UNU Press.
- World Bank (2000): *Trade Blocs*, Oxford University Press, Washington D.C.
- Yamada, A. (2003): «The United States' Free Trade Agreements: From TLCAN to the FTAA», en J. Okamoto (ed.), *Whither Free Trade Agreements? Proliferation, Evaluation and Multilateralisation*, Chiba, Japón, IDE, pp. 121-147.
- Zoellick, R. B. (2002): *Globalisation, Trade and Economic Security*. Conferencia dictada en el Club Nacional de Prensa, 1 de octubre [http://www.ustr.gov/speech-test/zoellick/zoellick_26-npc.PDF].

2. LAS DEBILIDADES DE LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

FERNANDO RUEDA JUNQUERA *

INTRODUCCIÓN

Durante los años setenta y primeros años ochenta se asiste a un declive de la teoría y la praxis de la integración económica debido al fracaso de las iniciativas de integración regional en el Tercer Mundo y al debilitamiento del proceso de integración europea. Tras este declive, el regionalismo ha resurgido con una inusitada fuerza en todo el mundo, llevando a De Melo *et al.* (1992) a distinguir entre el «nuevo regionalismo» del presente y el «viejo regionalismo» de los años sesenta.

Los recientes debates de política económica en los países en desarrollo (PED) se han caracterizado por un renovado interés por la integración regional como un medio para estimular el crecimiento económico y para confrontar los desafíos planteados por el sistema comercial mundial. Particularmente en América Latina y el Caribe, el África Subsahariana y el Sudeste Asiático, se han iniciado diversos proyectos tanto para revitalizar los procesos de integración existentes como para iniciar otros nuevos. Con base a esto, el objetivo del presente capítulo es valorar el actual proceso de integración subregional en América Latina y el Caribe, examinando su potencial contribución al desarrollo económico de la región.

El capítulo se divide en cuatro secciones. La primera repasa los principales argumentos a favor de la integración económica en América Latina y el Caribe incluidos en la literatura del viejo regio-

* Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Burgos (España).

nalismo. Aunque estos argumentos no han sido modificados sustancialmente por la segunda ola de regionalismo, los nuevos procesos de integración económica sí incorporan los cambios de énfasis propios del nuevo regionalismo. Por ello, la segunda sección presenta los principales rasgos distintivos de la lógica de la integración económica en el nuevo regionalismo. Una vez que se haya fundamentado la potencial contribución de la integración subregional al desarrollo económico, la tercera sección valora dicha contribución identificando los logros y limitaciones del nuevo proceso integracionista en América Latina y el Caribe. Finalmente, la cuarta sección muestra las conclusiones obtenidas de esa valoración, así como las perspectivas de la integración latinoamericana ante las mismas.

I. LOS ARGUMENTOS TRADICIONALES PARA LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA LATINOAMERICANA

La integración económica es un proceso mediante el cual los países participantes van aboliendo la discriminación entre los bienes, servicios y factores de producción nacionales y extranjeros. Este proceso transcurre por cuatro etapas: el área de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común y la unión económica y monetaria. El área de libre comercio conlleva la eliminación de los aranceles entre los países miembros en su comercio recíproco de bienes y servicios, y el mantenimiento de sus respectivos aranceles nacionales frente a terceros países no miembros. Cuando además de liberalizar el comercio recíproco, los países miembros adoptan un arancel externo común (AEC) frente a los países no miembros, se forma la unión aduanera. El mercado común posee todos los elementos de la unión aduanera más la libre circulación de los factores productivos (capital y mano de obra) entre los países miembros. Finalmente, cuando en el mercado común se armonizan las principales políticas micro y macroeconómicas bajo un control supranacional y se adopta una moneda única, se llega a la constitución de la unión económica y monetaria.

El estudio de este proceso de integración económica ha producido una abundante literatura teórica, especialmente sobre uniones

aduaneras. En esta sección se examinan las principales contribuciones de esa literatura para explicar el origen y evolución de los procesos de integración regional en los que participan los países latinoamericanos.

Existe un claro consenso en reconocer que el comienzo de esta rama de la teoría del comercio internacional se halla en el estudio pionero de Viner (1950), que mostró que no es posible generalizar acerca de las consecuencias de bienestar de una unión aduanera. Viner aceptaba que la formación de una unión aduanera aumentaba el comercio entre los países miembros tras la eliminación de sus aranceles recíprocos, pero argumentaba que no se podía emitir un juicio general sobre si ese incremento en el comercio mejoraba o empeoraba el bienestar, ya que ello dependía del origen de ese mayor comercio. Viner distinguía entre dos posibles casos: la creación y la desviación de comercio. En el primer caso se asiste a una sustitución de la producción nacional de alto costo por las importaciones de menor costo procedentes de un país socio y por lo tanto, se produce una ganancia de bienestar. En el segundo caso la sustitución es de las importaciones de bajo costo procedentes de un país no miembro por las importaciones de mayor costo de un país socio, y el bienestar se reduce. Por consiguiente, el efecto neto de una unión aduanera sobre el bienestar depende de la incidencia relativa de la creación y desviación de comercio.

Tras este decisivo avance de Viner, la teoría de la integración económica sólo ha hecho progresos limitados, centrados en el estudio de los efectos estáticos de corto plazo. La carencia de un marco analítico satisfactorio para examinar los efectos dinámicos de la integración económica ha minado el avance en este campo. Sin embargo, la reciente incorporación de los conceptos de competencia imperfecta y diferenciación de productos, a la teoría de la integración económica ha abierto nuevas posibilidades y puede contribuir a una mejor comprensión de la integración en el contexto económico contemporáneo (El-Agraa, 1996).

Aunque los procesos de integración entre PED han sido los más numerosos, los desarrollos teóricos han estado orientados hacia el estudio de los problemas de integración entre países industrializados de la Europa Occidental. De ahí que a la hora de valorar los ar-

gumentos para la integración económica entre los países latinoamericanos, la teoría convencional basada en los efectos estáticos de una unión aduanera pierde parte de su relevancia.

Las iniciativas subregionales en América Latina y el Caribe no han ido más allá de un intento por integrar mercados sin armonización efectiva en sus políticas económicas. Para este tipo de iniciativas la teoría convencional sugiere que apenas existe margen para un proceso beneficioso de integración económica. Las condiciones encontradas en la mayoría de los países latinoamericanos son precisamente las opuestas a aquellas indicadas por la teoría para favorecer la creación neta de comercio y la consiguiente generación neta de bienestar. En concreto, el comercio exterior de estos países es importante con relación a su producción doméstica; la proporción de ese comercio que se realiza con aquellos países que serían futuros socios en el proceso de integración es relativamente bajo; sus estructuras de producción y de dotación de factores son similares¹; y así sucesivamente. A la luz de estas condiciones, los países latinoamericanos aparecen como los más improbables candidatos para la pertenencia a una unión aduanera generadora de bienestar.

Sin embargo, los criterios tradicionales para las ganancias estáticas de bienestar son de limitada utilidad a la hora de evaluar los argumentos para la integración económica en América Latina y el Caribe (Jaber, 1970). Las circunstancias de estos países son bastante diferentes de aquellas imperantes en los países desarrollados, a partir de las cuales la teoría ortodoxa de la integración económica se ha ido construyendo. Mientras que la mayoría de las economías latinoamericanas están intentando establecer una base industrial y se enfrentan simultáneamente a serias distorsiones estructurales, las

¹ Aquellos países que son inicialmente competitivos en la producción; pero potencialmente complementarios, pueden —según la teoría ortodoxa— dar lugar a una unión aduanera creadora de comercio neto. La probabilidad de que esto ocurra depende del nivel de desarrollo de las economías implicadas. En el caso de acuerdos de integración regional entre PED, la mayoría de las economías participantes son competitivas, pero no potencialmente complementarias. Su bajo nivel de desarrollo explica el escaso potencial para cambios sectoriales hacia la complementariedad en el corto plazo.

economías avanzadas ya están industrializadas y padecen muchas menos distorsiones estructurales.

El argumento básico para alentar la integración económica entre países latinoamericanos no es entonces de carácter estático, sino de naturaleza dinámica. Los acuerdos de integración regional son concebidos como un medio para acelerar las tasas de crecimiento de las economías participantes y para promover su desarrollo en el largo plazo. En este contexto dinámico de crecimiento y desarrollo, los acuerdos de integración contribuyen a crear las condiciones económicas para superar los principales problemas estructurales de los países latinoamericanos, principalmente aquellos impedimentos que obstaculizan el cambio en la estructura productiva desde el sector primario al secundario (Robson, 1987: cap. 11; Salgado-Peñahe-rrera, 1980).

La mayoría de las iniciativas de integración económica lanzadas en los años sesenta en América Latina y el Caribe perseguían estimular la industrialización por medio de la sustitución de importaciones y de este modo, lograr un rápido crecimiento económico (Langhammer y Hiemenz, 1990; York, 1993). Como los mercados domésticos de los países latinoamericanos eran demasiado pequeños para permitir una eficiente industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), se abogaba por el establecimiento de un mercado regional protegido —esto es, una unión aduanera— como una efectiva alternativa para reducir los costos de la ISI. Estos acuerdos de integración se justificaban con la aplicación en el ámbito regional del clásico argumento de la protección comercial para las industrias nacientes.

En este contexto se pusieron en marcha cuatro proyectos de integración subregional, que abarcaron a la mayoría de los países latinoamericanos: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) creada en 1960 y convertida en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980; el Mercado Común Centroamericano (MCCA), también establecido en 1960; la Asociación de Libre Comercio del Caribe (*Caribbean Free Trade Association*, CARIFTA), formada en 1968 y transformada en la Comunidad del Caribe (*Caribbean Community*, CARICOM) en 1973; y finalmente, el Pacto Andino, establecido en 1969.

Las uniones aduaneras latinoamericanas —el MCCA, la CARI-COM y el Pacto Andino— formadas para impulsar el desarrollo de las industrias sustitutivas de importaciones estaban condenadas a ser inicialmente desviadoras netas de comercio y por lo tanto, reductoras de bienestar. Ello era debido a que estas industrias iban a atender una demanda regional previamente satisfecha por las importaciones del resto del mundo.

A pesar de ello, la formación de estas uniones aduaneras entre PED no era irracional. Cooper y Massell (1965) y Johnson (1965) fueron los primeros en proporcionar una lógica económica para explicarlas. Los PED consideran la industrialización como una preferencia social racional porque estiman que ésta proporciona un acceso sustancial a mercados externos, a la vez que posibilita una aceleración del crecimiento económico. Dada esta preferencia social por la industrialización, los PED están dispuestos a sacrificar parte de su renta nacional al dejar de importar del proveedor más barato y/o al especializarse en actividades en las que no poseen ventajas comparativas estáticas. Cualquier medio, como el establecimiento de una unión aduanera, que permita reducir el costo de llevar a cabo la preferencia social por la ISI, incrementará el bienestar nacional y contribuirá al desarrollo económico del país.

Se podía, pues, justificar una política de integración económica entre países latinoamericanos, aun cuando no existieran las condiciones estándar para la creación estática de comercio. Dado que el limitado tamaño de los mercados nacionales restringía el desarrollo económico, la integración de sus mercados se convertía en un útil instrumento para aliviar tal restricción (Kahnert *et al.*, 1969; Linder, 1966; Mikesell, 1963). Un mayor tamaño del mercado regional facilitaba la consecución de aquellos beneficios basados en la especialización intrarregional y en las economías de escala, puesto que permitía una división más racional del trabajo entre los países miembros así como unas instalaciones de planta más óptimas. Se esperaba que para las economías latinoamericanas una división intrarregional del trabajo dentro de una unión aduanera o de un mercado común fuera más consistente con su patrón de ventajas comparativas. Asimismo, la integración regional ofrecía la posibilidad de que aquellas industrias operando por debajo de su capaci-

dad óptima en esos países pudieran aprovechar los beneficios de una producción en gran escala hecha posible por el mercado regional ampliado.

Junto a estos argumentos, la literatura del viejo regionalismo ha ofrecido otros más para apoyar la conveniencia de los acuerdos de integración económica entre PED, que son aplicables al caso latinoamericano (Langhammer y Hiemenz, 1990). Los más comunes entre estos sostienen que la integración económica permite la producción conjunta de bienes públicos (infraestructura física, servicios públicos, actividades de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica, etc.), aumenta el volumen de inversión extranjera directa (IED) atraída por la existencia de un mercado regional mayor que el nacional, reduce la vulnerabilidad exterior de aquellos países dependientes de un reducido número de exportaciones e incrementa el poder de negociación colectiva de los gobiernos en sus relaciones económicas externas.

Todos los argumentos analizados no se han modificado sustancialmente con el nuevo regionalismo. El argumento básico de carácter dinámico y de largo plazo sobre el que se ha promovido tradicionalmente la integración económica entre PED sigue siendo válido, pero el contexto en el que los nuevos acuerdos de integración han sido lanzados es diferente del que imperaba en el pasado. Este hecho ha obligado, como se observa en la siguiente sección, a que los argumentos que fundamentan los nuevos procesos de integración económica en América Latina y el Caribe incorporen los cambios de énfasis del nuevo regionalismo.

II. LA LÓGICA DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA LATINOAMERICANA EN EL NUEVO REGIONALISMO

Tras el declive de los años setenta y primeros años ochenta, el regionalismo ha resurgido como un fenómeno mundial. Diversos acontecimientos en América del Norte y en Europa en la mitad de los años ochenta explican mucho de este renacimiento del interés por los proyectos regionalistas. Estados Unidos, decepcionado por el

lento progreso de las negociaciones multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), decidió firmar un acuerdo bilateral de libre comercio con Canadá e iniciar junto con este país, negociaciones comerciales con México para la consecución de un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Al mismo tiempo, el Gobierno estadounidense anunció su intención de negociar áreas de libre comercio con otros grupos de países latinoamericanos en el marco de la Iniciativa de las Américas. Junto a estos acontecimientos acaecidos en Norteamérica, el proceso de integración europea empezó a ampliarse y profundizarse. La conclusión a mitad de los años ochenta de las negociaciones para extender la Comunidad Económica Europea hacia Portugal y España coincidió con el inicio del debate para la adopción del Mercado Único Europeo y del Tratado de Maastricht.

Esta creciente integración regional en las dos mayores áreas comerciales del mundo y el fracaso en diciembre de 1990 para concluir dentro del calendario previsto la Ronda Uruguay, llevaron a que otros países reconsideraran la alternativa regional. Muchos continuaron expresando su apoyo al sistema de comercio multilateral, pero al mismo tiempo comenzaron a explorar opciones para una mayor cooperación e integración regional como una vía para confrontar el desafío planteado por los acontecimientos descritos en América del Norte y Europa.

Como consecuencia de ello, a inicios de los años noventa se comenzó un proceso de creciente regionalización de la economía mundial que ha continuado hasta la actualidad. En el caso de América Latina y el Caribe este proceso ha llevado a la firma de una gran variedad de acuerdos de integración económica, que han supuesto tanto la reactivación de antiguos proyectos de integración de los años sesenta como el nacimiento de otros nuevos.

En general, se pueden observar dos tipos de acuerdos de integración latinoamericana. Por un lado existe un gran número de acuerdos bilaterales y plurilaterales que únicamente persiguen establecer una zona de libre comercio en la que circulen sin restricciones mercancías e inversiones. Junto a estos acuerdos hay otros que buscan profundizar en el proceso de integración económica, yendo más allá de una simple área de libre comercio, esto es, aspiran a

convertirse sucesivamente en uniones aduaneras, mercados comunes y uniones económicas y monetarias.

En este segundo grupo aparecen cuatro acuerdos de integración subregional: el MCCA, la CARICOM, el antiguo Pacto Andino que ha pasado a denominarse Comunidad Andina de Naciones (CAN), y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Mientras los tres primeros suponen una revitalización de procesos de integración ya existentes, el MERCOSUR se formó en 1991 tras la firma del Tratado de Asunción por parte de los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (véanse BID, 2002; Bulmer-Thomas, 1997; Nogués y Quintanilla, 1993; Roy y Domínguez, 2005). En estos momentos los cuatro procesos de integración subregional son uniones aduaneras imperfectas debido a que el arancel externo común (AEC) no se aplica todavía a todos los productos en todos los países miembros².

La proliferación de este tipo de acuerdos subregionales por todo el mundo sugiere que el sistema comercial mundial puede estar evolucionando hacia tres grandes bloques establecidos en torno a Estados Unidos (abarcando las Américas), la Unión Europea (incluyendo la mayor parte de Europa) y Japón (englobando la mayor parte del Este asiático). Algunos autores ven todo esto como un movimiento positivo hacia un sistema comercial mundial menos fragmentado. Se mantiene que este nuevo regionalismo acelerará el proceso de liberalización comercial global puesto que las negociaciones comerciales multilaterales podrán ser conducidas de un modo más efectivo con un menor número de partes negociadoras. Otros autores, por el contrario, temen que estos bloques comerciales acaben cerrándose en sí mismos y minen el multilateralismo. Se argumenta que una vez que un bloque comercial es lo suficientemente grande, se reduce su necesidad de permanecer abierto hacia terceros países que no pertenecen al bloque (véanse Anderson y Blackhurst, 1993; Cable y Henderson, 1994; De Melo y Panagariya, 1993; World Bank, 2005).

El debate sobre si el nuevo regionalismo y el multilateralismo son procesos complementarios o conflictivos ha de dilucidarse em-

² En algunos casos se aplican excepciones al AEC y en otros casos no se han respetado los acuerdos sobre el mantenimiento del mismo.

píricamente, observando la evolución del comercio mundial. Tras la firma del acuerdo de la Ronda Uruguay en abril de 1994, la entrada en funcionamiento de la nueva Organización Mundial del Comercio (OMC) en sustitución del GATT en enero de 1995, y la celebración de las primeras conferencias ministeriales de esta nueva organización, el peligro proteccionista ha comenzado a alejarse. A pesar de esto, la capacidad de la OMC para asegurar que el nuevo regionalismo sea abierto y complementario a la liberalización comercial multilateral ha de ser todavía puesta a prueba. Un fracaso de la actual Ronda Doha de negociaciones comerciales multilaterales supondría una deslegitimación de la OMC como institución reguladora del comercio internacional.

A la hora de evaluar la reciente ola de acuerdos comerciales regionales por todo el mundo, se debe de tener en cuenta que el viejo regionalismo de los años sesenta es diferente del nuevo en tres importantes aspectos (Cable, 1994): Primero, Estados Unidos estaba firmemente comprometido con la promoción del multilateralismo y no apoyó el regionalismo, excepto en el caso de la Comunidad Económica Europea. Segundo, los PED y los países comunistas que se embarcaron en proyectos de integración económica, usaron éstos como un medio para promover a escala regional una estrategia de ISI liderada por el Estado y orientada hacia el interior. Tercero, los acuerdos de integración económica estaban formados por países con niveles de renta *per cápita* relativamente similares, es decir, la integración regional era un fenómeno Norte-Norte o Sur-Sur.

En el nuevo regionalismo estos tres rasgos se han visto alterados. En primer lugar, Estados Unidos ha comenzado a apoyar con fuerza la integración regional en América del Norte, así como los acuerdos de libre comercio con los países latinoamericanos y con algunos países de la cuenca del Pacífico³. Bhagwati (1993) sostiene que este

³ De hecho, Estados Unidos ha estado promoviendo un proyecto hemisférico de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que abarque desde Alaska hasta Tierra de Fuego. Esta propuesta fue lanzada por primera vez por el presidente Bush en 1990 con el nombre Iniciativa de las Américas (*Enterprise for the Americas Initiative*, EAI). Tras cierto letargo, esta iniciativa renació con la primera Cumbre de las Américas celebrada en Miami, Estados Unidos, en 1994 y se mantuvo en las tres posteriores Cumbres de las Américas celebradas respectivamente

apoyo estadounidense es la principal razón por la que el regionalismo está resurgiendo y es probable que sea un fenómeno más perdurable en el tiempo que el viejo regionalismo de los años sesenta.

Desde la segunda mitad de los años ochenta la política comercial de Estados Unidos ha comenzado a considerar el regionalismo y el multilateralismo como opciones compatibles y complementarias. Se ha apoyado la opción regional porque las negociaciones multilaterales de liberalización comercial son cada vez más lentas y difíciles de controlar. En el marco de la OMC Estados Unidos no sólo tiene que negociar con las tradicionales potencias comerciales como la Unión Europea y Japón, sino también con los PED, que liderados por economías emergentes como China, India y Brasil, demandan una mayor participación en las negociaciones multilaterales. Asimismo, existen dificultades para incluir en la agenda multilateral aspectos —como por ejemplo, los denominados Temas de Singapur⁴— que son de especial relevancia para los intereses de las empresas estadounidenses. Ante esta situación, los procesos de liberalización bilateral y regional del comercio internacional permiten avanzar más rápida y ampliamente que la OMC, al tiempo que aseguran el libre comercio con los socios más importantes de Estados Unidos.

Los otros dos rasgos del viejo regionalismo también han sufrido modificaciones. Por un lado, las estrategias de desarrollo de los PED y de los antiguos países comunistas han sido radicalmente ree-

en Santiago, Chile, en 1998; Quebec, Canadá, en 2001; y Monterrey, México, en 2004. Sin embargo, la última Cumbre celebrada en Mar del Plata, Argentina, en 2005 ha fracasado y no se ha alcanzado el acuerdo hemisférico que hubiera hecho posible la entrada en vigor del ALCA. Ante esta situación, Estados Unidos ha optado por seguir negociando acuerdos de libre comercio con países y bloques subregionales en América Latina y el Caribe. Asimismo, Estados Unidos participa en el Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (*Asia-Pacific Economic Cooperation*, APEC) lanzado en noviembre de 1994. Este Foro es un ambicioso plan para establecer en el año 2010 una zona de libre comercio transpacífico que incluya a los Estados ribereños del Pacífico.

⁴ Los Temas de Singapur fueron explicitados por primera vez en 1996 durante la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Singapur. Entre otros, estos temas hacen referencia a aspectos tales como la regulación de las inversiones internacionales, la política de competencia, las medidas de facilitación del comercio y las compras públicas.

valuadas a favor de estrategias lideradas por las fuerzas del mercado y orientadas hacia el exterior. Por otro lado, las nuevas iniciativas de integración regional están tomando a menudo la forma norteamericana, incluyendo socios tanto del mundo desarrollado como del mundo en desarrollo.

Estas dos últimas características revelan un cambio de énfasis en el enfoque hacia la integración regional entre PED, que son aplicables al caso latinoamericano. El argumento básico para impulsar la integración económica sigue siendo de naturaleza dinámica, esto es, la integración económica es vista como un medio para acelerar las tasas de crecimiento de las economías latinoamericanas. No obstante, los acuerdos de integración han tenido que modificar algunos de sus viejos objetivos con el fin de adaptarlos a las nuevas condiciones de la creciente globalización económica. Estos acuerdos ya no persiguen como objetivo primordial la ISI ni tampoco buscan estar formados exclusivamente por socios con niveles comparables de desarrollo.

Las nuevas iniciativas de integración económica en América Latina y el Caribe van más allá de una simple revitalización de los acuerdos lanzados en los años sesenta para extender al ámbito regional las políticas nacionales de ISI. La mayor parte de los países latinoamericanos han adoptado políticas similares de desregularización de los mercados y de liberalización del comercio como parte de sus programas nacionales de estabilización y ajuste. Esto ha llevado a un nuevo enfoque de integración económica liderado por las fuerzas del mercado y con una orientación hacia la economía internacional.

Este nuevo enfoque, denominado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1994) como «regionalismo abierto», tiene como objetivo hacer que las políticas de integración económica sean compatibles y complementarias con las políticas destinadas a lograr una inserción competitiva en los mercados internacionales. La nueva modalidad de integración económica proporciona junto a los tradicionales mecanismos de demanda, otros de oferta: no sólo es útil para expandir la demanda nacional por medio de la creación un mercado regional ampliado, sino que también es eficaz para mejorar las fuentes de competitividad de las exportaciones de

los países participantes (BID, 2002; Schiff y Winters, 2003; World Bank, 2005).

Además de ser un instrumento para una inserción internacional más competitiva, los acuerdos de integración económica entre países latinoamericanos son ahora vistos como una vía para acceder de un modo más estable y amplio a los mercados de los países desarrollados. Los países latinoamericanos temen que su acceso a estos mercados pueda ser restringido si los tres bloques comerciales mencionados anteriormente llegan a convertirse en una realidad, quedando ellos al margen de los mismos. Por esta razón, buscan ser incorporados a acuerdos de integración con países desarrollados de mayor tamaño económico, particularmente a acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea. La finalidad última de la mayoría de estos procesos de integración latinoamericana es llegar a formar parte de procesos más amplios, que a diferencia de las iniciativas del pasado, incluyan como socios tanto a PED como a países desarrollados.

III. VALORACIÓN DE LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Como se ha mostrado en las secciones precedentes, los problemas planteados en el pasado no han sido un obstáculo para la revitalización del interés por la integración económica por parte de los países latinoamericanos. Se espera que el nuevo regionalismo aporte mecanismos que contribuyan decididamente al desarrollo económico de la región. Para evaluar exhaustivamente si dichos mecanismos han cumplido su misión, se requeriría aplicar técnicas metodológicas de naturaleza econométrica que están fuera del ámbito de este trabajo⁵. En su lugar, se ha optado por identificar los principales logros y debilidades del proceso de integración latinoamericana por medio de la valoración de indicadores relevantes. Dichos indicado-

⁵ En Rueda Junquera (1998 y 1999) se puede encontrar un ejemplo de la aplicación de estos enfoques metodológicos al caso del MCCA.

res muestran que a pesar de que la nueva integración regional ha logrado importantes éxitos, sigue estando sujeta a numerosas limitaciones, que han de ser subsanadas si se desea que surta los efectos positivos esperados sobre el proceso de desarrollo económico. En esta sección se examinan estos éxitos y limitaciones de la integración latinoamericana y en el caso de las limitaciones, se apuntan algunas implicaciones de política económica para superarlas.

III.1. *Logros*

La reactivación de la integración latinoamericana ha conseguido impulsar sustancialmente el comercio intrarregional, mejorar su calidad y captar nuevos flujos de IED, contribuyendo de este modo al crecimiento económico de la región. Como muestra el cuadro 1, desde el inicio de la década de los noventa el comercio intrarregional ha experimentado un significativo crecimiento. En la mayor parte del período 1990-2005 la tasa anual media de crecimiento de las exportaciones intrarregionales tendió a ser mayor que la correspondiente a las exportaciones totales en los cuatro procesos de integración subregional. El valor de las exportaciones intrarregionales en el mismo período se triplicó en la CARICOM⁶, se quintuplicó en el MERCOSUR, se sextuplicó en el MCCA y se septuplicó en la CAN.

Este crecimiento del comercio intrarregional ha sido importante no sólo por su contribución a la recuperación de los vínculos económicos intrarregionales, sino también por su calidad. Como se ha puesto de manifiesto en diversos estudios (ALADI, 2000a y 2000b; BID, 2000 y 2002; Maldonado, 2003; World Bank, 2005), el comercio intrarregional ha sido de mayor calidad que el comercio extrarregional, ya que el primero se ha caracterizado por su mayor contenido de manufacturas y de comercio intraindustrial⁷.

⁶ El período de valoración en la CARICOM es 1990-2003.

⁷ Los principales sectores involucrados en la expansión del comercio intraindustrial a lo largo de la década de los noventa han sido los siguientes: vehículos de carretera; maquinaria y equipos generadores de fuerza; hilados, tejidos y artículos confeccionados; maquinaria industrial y sus partes; y productos medicinales y far-

El crecimiento sostenido del comercio intrarregional es esencial para aumentar la interdependencia económica de los socios comerciales y reducir su vulnerabilidad externa. En la medida en que el comercio intrarregional adquiera una mayor importancia relativa en los flujos comerciales de los países latinoamericanos, se reducirá su dependencia del comercio extrarregional y se moderará el impacto de los *shocks* externos adversos en sus economías.

Por otra parte, una mayor calidad del comercio intrarregional en expansión es especialmente relevante para el desarrollo económico de América Latina y el Caribe. La creciente presencia de manufacturas y del comercio intraindustrial en el intercambio intrarregional contribuyen a desarrollar nuevas ventajas comparativas alternativas al patrón de especialización en bienes primarios, ya que mejora la eficiencia productiva de la industria e impulsa su diversificación.

El crecimiento del comercio intrarregional de manufacturas en el nuevo regionalismo latinoamericano también puede ser un elemento importante para lograr una unión aduanera con creación neta de comercio. El viejo regionalismo en América Latina y el Caribe estaba condenado a ser desviador neto de comercio porque comenzó su existencia con la imposición de un AEC que elevó los niveles arancelarios medios en una región en la que se carecía de una base industrial significativa. Por el contrario, el nuevo regionalismo ha adoptado un AEC mucho más bajo que su predecesor y al mismo tiempo, existe un sector industrial en cada país miembro. En este contexto hay más posibilidades de que el nuevo proceso de integración regional pueda resultar en una creación neta de comercio. Un menor AEC facilita el incremento de las importaciones extrarregionales y el pleno restablecimiento del área de libre comercio dentro de la región permite la expansión de las importaciones intrarregionales.

Si esta potencial creación neta de comercio viene acompañada de un alto contenido de comercio intraindustrial, se facilitará el proceso de integración económica. El ajuste en la estructura pro-

macéuticos. Para más detalles sobre la composición sectorial de este tipo de comercio, véase ALADI (2000b).

CUADRO 1. Grupos subregionales de integración de América Latina y el Caribe: exportaciones totales e intrarregionales, 1990-2005 (en millones de dólares y en porcentajes)

	1990	1990-1994 (promedio anual)	1995-1999 (promedio anual)	2000-2004 ² (promedio anual)	2005 ³
Comunidad Andina de Naciones (CAN)					
1. Exportaciones totales	31.751	30.494	42.710	56.924	99.296
% de crecimiento anual	29,0	7,7	5,6	12,4	37,0
2. Exportaciones intra-CAN	1.324	2.320	4.867	5.706	9.333
% de crecimiento anual	33,0	28,1	5,2	16,0	24,0
3. Porcentaje exportaciones intra-CAN (2:1)	4,2	7,6	11,4	10,0	9,4
Comunidad del Caribe (CARICOM)¹					
1. Exportaciones totales	4.647	4.208	5.691	7.184	...
% de crecimiento anual	13,7	7,5	3,4	8,5	...
2. Exportaciones intra-CARICOM	491	523	962	1.307	...
% de crecimiento anual	-5,6	7,1	9,4	9,1	...
3. Porcentaje exportaciones intra-CARICOM (2:1)	10,6	12,4	16,9	18,2	...
Mercado Común Centroamericano (MCCA)					
1. Exportaciones totales	4.046	4.681	8.874	11.506	18.556
% de crecimiento anual	13,1	9,0	15,5	3,3	10,0
2. Exportaciones intra-MCCA	658	967	1.869	2.988	4.050
% de crecimiento anual	14,9	16,9	13,4	9,4	12,0
3. Porcentaje exportaciones intra-MCCA (2:1)	16,3	20,7	21,1	26,0	21,8
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)					
1. Exportaciones totales	46.402	51.798	76.677	100.473	163.066
% de crecimiento anual	-0,3	6,1	4,0	13,1	21,0
2. Exportaciones intra-MERCOSUR	4.127	7.686	17.398	14.562	20.824
% de crecimiento anual	7,6	26,2	6,5	5,8	22,0
3. Porcentaje exportaciones intra-MERCOSUR (2:1)	8,9	14,8	22,7	14,5	12,8

FUENTE: Elaboración propia a partir de BID (2000: cuadro 1; y 2006: cuadros 1 y 3).

(...): No disponible.

¹ CARICOM incluye Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, y Trinidad y Tobago. Se carecen de datos para los restantes países del CARICOM. Los totales excluyen Bahamas (1990, 1992-1996, 2002-2003), Belice (1991), Dominica (1992), Granada (1993), Guyana (1990, 1993-1997, 2003), Saint Kitts y Nevis (1990-1992, 1996), San Vicente y las Granadinas (1990-1992) y Surinam (1993, 2002-2003).

² En el caso de CARICOM el crecimiento promedio anual se refiere al período 2000-2003.

³ Estimaciones preliminares.

ductiva asociado al comercio intraindustrial es menos costoso y su efecto sobre la distribución de la renta es menos severo. En el caso de predominio de este tipo de comercio, los países miembros tienen que correr solamente con el costo de eliminar algunas empresas de ciertas industrias, sin tener que abandonar a éstas enteramente. En cambio, el comercio interindustrial conlleva la completa desaparición de ciertas industrias de algunos países miembros, al ser trasladadas a otros donde los costos comparativos para esas industrias son los más bajos en el mercado regional.

Además de incrementar los flujos comerciales intrarregionales en valor y calidad, la nueva integración latinoamericana se ha convertido en un factor de atracción de nuevos flujos de IED. Aunque la relación causal entre integración subregional e inversión no es clara, las perspectivas ofrecidas por los mercados subregionales, especialmente por el del MERCOSUR, parecen haber contribuido a que esos mercados se hayan transformado en destinos importantes para la IED del resto del mundo.

III.2. *Limitaciones*

A pesar de los logros examinados, la integración económica en América Latina y el Caribe está todavía sujeta a numerosas limitaciones. Entre ellas se pueden destacar las siguientes: el gran predominio del comercio extrarregional, la lenta mejora de la calidad del comercio intrarregional, los problemas distributivos de costos y beneficios, la ausencia de una verdadera política comercial común, la carencia de una administración aduanera común, la limitada coordinación de las políticas macroeconómicas y la debilidad de la institucionalidad regional. A continuación se analizan estas limitaciones y se presentan algunas implicaciones de política económica para superarlas.

Predominio del comercio extrarregional

La liberalización del comercio intrarregional iniciada en los años noventa ha contribuido al rápido crecimiento del mismo, pero parte

de ese crecimiento ha representado únicamente la recuperación del comercio perdido como consecuencia de la crisis económica de los ochenta⁸. El comercio intrarregional sigue siendo limitado dentro del comercio total de todos los acuerdos de integración subregional. Como muestra el cuadro 1, en los mejores años del período 1990-2005 las exportaciones intrarregionales no llegaron a representar sino entre el 11% y 26% de las exportaciones totales: en concreto, el 11,4% en la CAN, el 18,2% en la CARICOM, el 22,7% en el MERCOSUR, y el 26% en el MCCA. Estos porcentajes están aún lejos de los alcanzados en la Unión Europea, en la que el comercio intrarregional representa más del 60% del comercio total (Rueda Junquera, 2005: 122).

El dominio del comercio extrarregional —entre el 74% y el 89% del comercio total— explica por qué la política económica de los gobiernos latinoamericanos ha dado prioridad a las relaciones económicas extrarregionales y en momentos de conflicto —como el que se vive en la actualidad—, no ha favorecido los intereses de sus respectivos procesos de integración subregional. Si se desea que el comercio intrarregional adquiera una mayor relevancia para el desarrollo económico de América Latina y el Caribe, se hace necesario adoptar medidas que favorezcan su expansión. En este sentido, medidas como la supresión de barreras no-arancelarias (BNA) y la liberalización efectiva del comercio intrarregional de productos primarios y servicios pueden contribuir a alcanzar dicho objetivo.

El uso de BNA ha sido uno de los principales obstáculos a la expansión sostenida del comercio intrarregional. Aunque en los últimos años se ha hecho un considerable esfuerzo para reducirlas, todavía es necesario conseguir su total eliminación. Por ejemplo, se hace preciso adoptar una política de competencia destinada a eliminar las prácticas oligopólicas entre los productores nacionales y las prácticas restrictivas entre productores y distribuidores.

La relevancia del mercado regional se puede potenciar no sólo suprimiendo estas BNA al comercio intrarregional de productos

⁸ Otra parte importante del crecimiento del comercio intrarregional ha sido posible gracias a la entrada neta de capitales, que ha facilitado la financiación de las importaciones y de los déficits de cuenta corriente.

acabados, sino también liberalizando el comercio intrarregional de insumos, particularmente materias primas y servicios. Un mercado regional para tales insumos podría generar un importante ahorro de costos para las empresas latinoamericanas. Muchos de los sectores mejor colocados para enfrentar con éxito la inserción comercial internacional son procesadores de materias primas. Una genuina liberalización del comercio intrarregional de materias primas proporcionaría una oportunidad para que esas empresas redujesen sus costos al poder comprar las materias primas del suministrador regional más barato. Asimismo, los costos de otros insumos podrían reducirse si fuesen comercializados libremente dentro del mercado regional. Éste podría ser el caso de servicios como la electricidad, el agua, el gas y algunos servicios financieros.

Aunque las medidas propuestas pueden contribuir a incrementar la relevancia del comercio intrarregional, será necesario —como se muestra a continuación— hacer esfuerzos adicionales para seguir mejorando su calidad y para lograr una distribución más equitativa de los potenciales beneficios del mismo.

Lenta mejora de la calidad del comercio intrarregional

El comercio intrarregional con su mayor contenido de productos manufacturados y de comercio intraindustrial, ha mostrado una mejor calidad que el intercambio extrarregional. Sin embargo, está todavía por evaluarse si el comercio intrarregional, tal y como se espera en el nuevo regionalismo, ha contribuido verdaderamente a cambiar la estructura de las exportaciones extrarregionales y a mejorar la inserción internacional de América Latina y el Caribe. El progreso en la diversificación de las exportaciones parece haber sido modesto y el comportamiento de las exportaciones manufactureras en los mercados extrarregionales no ha sido demasiado alentador (BID, 2002; Maldonado, 2003).

Por lo que se refiere a la presencia de comercio intraindustrial en los intercambios intrarregionales, ésta se ha expandido desde los primeros años noventa. Sin embargo, esto refleja básicamente una recuperación de los niveles existentes antes de la crisis de los años

ochenta. Además, la dimensión actual del comercio intraindustrial en América Latina y el Caribe está aún muy lejos de la alcanzada por las naciones industrializadas.

La liberalización del comercio intrarregional por sí sola no ha sido suficiente para asegurar una mejora sustancial en la calidad del mismo. La liberalización comercial lleva a un uso más eficiente de los recursos productivos regionales. No obstante, una mejor reasignación de dichos recursos sin un apropiado nivel de inversión para desarrollar las fuentes de competitividad industrial no inducirá el deseado efecto dinamizador del comercio intrarregional. A mediano plazo, este efecto dinamizador puede ser un factor esencial para lograr una inserción comercial de calidad, ya que muchos de los nuevos sectores exportadores de manufacturas —especialmente, los ligados a las actividades de maquila— están evidenciando una limitada capacidad para realizar encadenamientos productivos y de expansión de la productividad.

Problemas distributivos de costos y beneficios

La mayor parte del crecimiento del comercio intrarregional en América Latina y el Caribe y del componente intradustrial de éste vienen explicados por los intercambios comerciales entre los países de mayor desarrollo relativo dentro de cada acuerdo subregional. Además, estos países son responsables por la mayor proporción de las exportaciones intrarregionales.

En la CAN el intercambio bilateral entre Colombia y Venezuela representó el 45,2% del comercio intrarregional promedio del período 1995-1999, siendo estos dos países los responsables del 76,3% de las exportaciones intrarregionales promedias del mismo período (véase el cuadro 2). En el MCCA, el intercambio bilateral entre El Salvador y Guatemala explicó el 30% del comercio intrarregional promedio del mismo período, mientras que estos dos países junto a Costa Rica realizaron el 89,2% de las exportaciones intrarregionales promedias del mismo período (véase el cuadro 3). En el MERCOSUR, el intercambio bilateral entre Argentina y Brasil supuso el 70,8% del comercio intrarregional promedio del men-

cionado período y ambos países llevaron a cabo el 90,2% de las exportaciones intrarregionales promedias del mismo periodo (véase el cuadro 4). En el caso de la CARICOM la mayor parte de las exportaciones intrarregionales procedieron de Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago (INTAL, 2005). Asimismo, diversos estudios (ALADI, 2000b; BID, 2002; Nicholls, 1995; Rueda Junquera, 1999: cap. III) muestran que el comercio intraindustrial es un fenómeno que aparece exclusivamente en los flujos comerciales entre los países de cada agrupación subregional mencionados arriba.

Esta evidencia empírica apunta a que los miembros relativamente más desarrollados son los que están en mejores condiciones para disfrutar de la mayor parte de los potenciales beneficios originados por los nuevos procesos de integración subregional. Si estos procesos pretenden perdurar en el tiempo, deben no sólo generar un marco que haga mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos productivos, sino que además, deben de hacer que ese marco sea percibido como equitativo por todos los países miembros. Si no se toman medidas adicionales que atiendan las necesidades específicas de los países de menor desarrollo relativo, es muy probable que éstos comiencen a cuestionar su participación en los respectivos acuerdos subregionales.

Sería pertinente diseñar mecanismos que permitiesen que los potenciales ganadores de un proceso de integración económica compensaran a los potenciales perdedores del mismo. La experiencia europea ha mostrado que una forma de llevar a cabo dicha compensación es a través de la solidaridad financiera, materializada en los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión. Por medio de estos fondos, una parte de las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto comunitario se transfiere hacia las regiones y grupos sociales menos favorecidos.

Esta experiencia ha comenzado tímidamente a ser tenida en cuenta en los procesos de integración latinoamericana, como se puso de manifiesto en la Cumbre presidencial del MERCOSUR celebrada en Ouro Preto, Brasil, en diciembre de 2004. En ella se aprobó la creación de un fondo de convergencia estructural que apoyara a los sectores y áreas más deprimidas del MERCOSUR.

El debate que tuvo lugar en el seno del MERCOSUR evidenció dos enfoques diferentes para enfrentar el problema de las asimetrías en el comercio intrarregional de América Latina y el Caribe:

CUADRO 2. *Comunidad Andina de Naciones: flujos de comercio intrarregional, promedio de 1995-1999 (en miles de dólares)*

<i>Exportaciones de ↓ (a →)</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Colombia</i>	<i>Ecuador</i>	<i>Perú</i>	<i>Venezuela</i>	<i>TOTAL</i>	<i>%</i>
Bolivia.....	...	95.419	20.588	129.038	7.452	252.497	5,2
Colombia.....	36.999	...	455.724	485.415	951.952	1.930.090	39,7
Ecuador.....	5.440	281.873	...	140.870	55.033	483.216	9,9
Perú.....	97.740	124.191	75.058	...	121.140	418.129	8,6
Venezuela.....	5.004	1.246.767	211.819	319.045	...	1.782.635	36,6
TOTAL.....	145.183	1.748.250	763.188	1.074.368	1.135.578	4.866.567	100,0

(...): No aplicable.

FUENTE: Elaboración propia a partir de BID (2000: cuadro 11).

CUADRO 3. *Mercado Común Centroamericano: flujos de comercio intrarregional, promedio de 1995-1999 (en miles de dólares)*

<i>Exportaciones de ↓ (a →)</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Honduras</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>TOTAL</i>	<i>%</i>
Costa Rica.....	...	103.188	144.152	75.647	122.786	445.774	23,9
El Salvador.....	99.379	...	256.604	128.181	65.576	549.741	29,4
Guatemala.....	110.457	301.789	...	172.751	85.818	670.814	35,9
Honduras.....	7.296	36.610	26.876	...	17.292	88.073	4,7
Nicaragua.....	21.285	56.389	13.040	23.882	...	114.596	6,1
TOTAL.....	238.416	497.975	440.672	400.461	291.472	1.868.997	100,0

(...): No aplicable.

FUENTE: Elaboración propia a partir de BID (2000: cuadro 12).

Frente a la posición argentina que demandaba el derecho de establecer medidas de salvaguardia en el comercio intrarregional para proteger las industrias nacionales vulnerables de la competen-

CUADRO 4. *Mercado Común del Sur: flujos de comercio intrarregional, promedio de 1995-1999* (en miles de dólares)

<i>Exportaciones de ↓ (a →)</i>	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Uruguay</i>	<i>TOTAL</i>	<i>%</i>
Argentina	6.694.348	597.713	758.058	8.050.119	46,3
Brasil	5.617.847	...	1.205.043	808.508	7.631.398	43,9
Paraguay	93.809	389.184	...	27.050	510.043	2,9
Uruguay	351.703	794.372	60.047	...	1.206.122	6,9
TOTAL	6.063.359	7.877.904	1.862.803	1.593.639	17.397.682	100,0

(...): No aplicable.

FUENTE: Elaboración propia a partir de BID (2000: cuadro 13).

cia intrarregional, la posición brasileña argumentaba que la mejor forma de corregir los desequilibrios comerciales no era restringiendo el libre comercio intrarregional, sino creando un mecanismo de solidaridad financiera intrarregional que facilitara la incorporación competitiva de los sectores y áreas más deprimidas al comercio regional.

En suma, sería deseable adaptar la experiencia europea de solidaridad intrarregional a las peculiaridades del caso latinoamericano, dando lugar a algún instrumento estructural y de cohesión social. Sin embargo, por el momento el interés de los gobiernos latinoamericanos en este tipo de mecanismos es más formal que real.

Ausencia de una verdadera política comercial común

Los procesos de integración subregional en América Latina y el Caribe aspiran a convertirse en uniones aduaneras, lo que conlleva ineludiblemente la necesidad de adoptar una política comercial común, ya que todos los miembros de la unión aduanera han de aplicar el mismo AEC frente a terceros países. La existencia del AEC obliga además, a que las negociaciones comerciales se deban realizar de manera conjunta, lo cual proporciona un potencial be-

neficio a sus miembros, derivado del mayor poder de negociación regional.

En las uniones aduaneras formadas por PED, la posibilidad de usar el mayor poder de negociación regional es singularmente importante porque permite participar en mejores condiciones en las relaciones comerciales internacionales. Sin embargo, los países latinoamericanos apenas han empleado este poder. Han tendido a negociar bilateralmente sus acuerdos de libre comercio, erosionando la dimensión común de la protección arancelaria garantizada por el AEC. Las recientes negociaciones de los países centroamericanos y andinos para lograr un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos son un claro ejemplo de ello.

La ausencia de una auténtica política comercial común no sólo ha impedido que se aproveche el potencial poder de negociación regional, sino que también puede hacer peligrar los avances conseguidos en la armonización del AEC. El problema surge al establecerse simultáneamente un AEC con una serie de acuerdos bilaterales de libre comercio que incluyen concesiones arancelarias diferentes. Por ejemplo, la entrada en vigor del acuerdo de libre comercio entre los países miembros del MCCA y Estados Unidos (*United States – Dominican Republic – Central America Free Trade Agreement, DR-CAFTA*) evidenciará claramente este problema, ya que no se producirá de forma homogénea en todos los países centroamericanos. Las concesiones arancelarias fueron negociadas bilateralmente, lo que significa que el cronograma de desgravación arancelaria del DR-CAFTA será distinto en cada país y por tanto, el AEC no será aplicado en su totalidad por todos los países durante el período de desgravación arancelaria. El hecho de que Estados Unidos sea el principal socio comercial del MCCA, suministrando en torno al 40% de sus importaciones totales, convierte a las excepciones al AEC originadas por la aplicación del DR-CAFTA en un potencial factor perturbador de la unión aduanera centroamericana.

Además de la efectiva armonización del AEC, la creación y consolidación de uniones aduaneras en América Latina y el Caribe requerirá la adopción de una verdadera política comercial común. Esta política común deberá facilitar la armonización de los diferen-

tes compromisos contraídos por los países miembros de esas uniones aduaneras en el marco de la OMC y/o como consecuencia de los acuerdos bilaterales de libre comercio suscritos. Asimismo, deberá contribuir a implantar mecanismos de negociación comercial conjunta.

Carencia de una administración aduanera común

Junto a la política comercial común, la administración aduanera común es otro elemento indisociable de la formación y funcionamiento de una unión aduanera. El AEC no sólo ha de ser aplicado a terceros países en iguales términos por todos los miembros de la unión aduanera, sino que además, debe de ser recaudado y administrado conjuntamente. Por el momento, los avances en la constitución de una administración aduanera estrictamente común en los respectivos acuerdos subregionales de América Latina y el Caribe son escasos, con lo que se puede estar condicionando el establecimiento efectivo de las uniones aduaneras en la región.

Dada la restricción presupuestaria de los gobiernos latinoamericanos, un tema que reviste suma importancia es la definición del destino de los recursos que se recauden en las aduanas extrarregionales comunes, una vez que se eliminen todas las aduanas intrarregionales. Éstos incluyen tanto los ingresos de carácter arancelario como los impuestos nacionales que se cobran en las aduanas a los bienes importados. De ahí, la relevancia de encontrar mecanismos adecuados de armonización tributaria como de recaudación y distribución de los ingresos del AEC captados por las aduanas comunes. Una propuesta coherente sería que los ingresos obtenidos del AEC financiaran un presupuesto comunitario a partir del cual se pudieran desarrollar políticas comunes que consolidaran y profundizaran el proceso de integración económica. No obstante, los gobiernos latinoamericanos son por ahora, reacios a esta idea.

Limitada coordinación de las políticas macroeconómicas

La estabilidad macroeconómica es otro requisito para asentar sobre bases sólidas un proceso de integración económica. Una forma de contribuir a dicha estabilidad es la coordinación de las principales políticas macroeconómicas de los países que participan en el proceso. Sin embargo, uno de los problemas de la nueva integración latinoamericana procede de su limitada coordinación de políticas macroeconómicas claves, como la política de tipos de cambio y la política fiscal (especialmente la política de incentivos fiscales para atraer inversiones).

La ausencia de esta coordinación macroeconómica ha facilitado que las medidas adoptadas por cada país miembro para ajustarse a los cambios de la economía internacional, hayan acabado incidiendo desfavorablemente sobre el resto de los socios. Un ejemplo nítido de ello fue la devaluación del real en enero de 1999, medida adoptada por el Gobierno brasileño para ajustarse a la creciente inestabilidad financiera internacional reinante tras las crisis de Asia y Rusia. Las políticas cambiarias de las dos principales economías del MERCOSUR eran en aquel momento diametralmente opuestas: mientras el tipo de cambio en Brasil era variable, en Argentina era fijo. En este contexto, la devaluación de la moneda brasileña tuvo un impacto inmediato tanto en Argentina como en Paraguay y Uruguay. Las tensiones habidas entre los miembros del MERCOSUR tras la devaluación desencadenaron la crisis más seria de este bloque subregional desde su creación en 1991⁹.

Conscientes de este problema, los gobiernos latinoamericanos han comenzado a tomar medidas para avanzar en la coordinación de sus políticas macroeconómicas. En cada grupo subregional se ha establecido un conjunto de parámetros básicos de convergencia macroeconómica como punto de partida para dicha coordinación.

⁹ La reforma del régimen cambiario argentino en enero de 2002 poniendo fin a la paridad del peso con el dólar, constituyó un inevitable primer paso para impulsar iniciativas a favor de una mayor coordinación macroeconómica en el seno del MERCOSUR.

No obstante, estos parámetros han acabado siendo utilizados únicamente para dar seguimiento a la evolución económica del respectivo grupo subregional, sin que haya existido un compromiso político para cumplirlos.

La evidencia empírica disponible constata que el grado de cumplimiento de estos criterios regionales de convergencia macroeconómica ha sido modesto (Ghymers y Quenan, 2005). Aunque casi todos los países latinoamericanos han estado aplicando políticas similares de estabilización macroeconómica y de ajuste estructural, los grados y velocidades de ejecución de esas políticas han sido diferentes en cada país, lo que explica la disparidad en la convergencia macroeconómica.

Las posibilidades reales de que esta coordinación en términos de políticas macroeconómicas se amplíe y profundice parecen ser todavía muy reducidas, ya que los compromisos regionales siguen ocupando una posición secundaria entre las prioridades nacionales de los gobiernos involucrados. De igual forma, a mediano plazo no parece previsible que se asuma un compromiso político a nivel subregional para coordinar las políticas macroeconómicas y cumplir con los criterios de convergencia señalados.

Debilidad de la institucionalidad regional

Por último, la debilidad del marco institucional constituye otra importante limitación de la integración latinoamericana. Se carece de una estructura de administración supranacional con poder y financiación suficiente para incidir en la formulación de las políticas nacionales de cada país miembro. Todavía no se acepta la idea de establecer una auténtica secretaría regional con funcionarios civiles que no representen a sus propios países.

Esto tiene como consecuencia que la mayor parte del proceso de integración en las subregiones de América Latina y el Caribe continúe siendo impulsado por las Cumbres presidenciales, esto es, por el consenso político de los gobiernos de los países miembros de los diferentes procesos. Aunque este compromiso político de alto nivel haya sido decisivo en los primeros años, un proceso de integración

continuado no puede depender exclusivamente de la voluntad política de los gobiernos involucrados, que está muy condicionada por las coyunturas políticas específicas de cada país miembro. Se requieren instituciones supranacionales permanentes con capacidad decisoria para suprimir con rapidez los obstáculos que surjan en el camino hacia una mayor integración.

Esta debilidad institucional también se manifiesta en el ámbito de los sistemas de solución de controversias. Como se ha hecho evidente en los últimos años, los actuales sistemas no parecen ser los más idóneos para resolver los conflictos comerciales¹⁰. Si se desea consolidar y profundizar el proceso de integración latinoamericana, será inevitable enfrentar un creciente número de conflictos tanto en asuntos comerciales como en materia de armonización y de libre circulación de los servicios y los factores de producción (capital y mano de obra). De ahí surge la necesidad de establecer mecanismos más eficaces con la finalidad de solucionar controversias y sobre todo, para asegurarse que las decisiones alcanzadas sean acatadas y respetadas.

IV. CONCLUSIONES

Tras un profundo deterioro en la década de los ochenta, el interés por la integración económica en América Latina y el Caribe ha renacido sobre una nueva base. Ahora se percibe la integración sub-regional no sólo como un instrumento para crear un mercado regional que amplíe la demanda nacional, sino también como un instrumento para ganar competitividad internacional, compatible con la promoción de las exportaciones extrarregionales.

¹⁰ Por ejemplo, el sistema de solución de controversias del MERCOSUR se reveló limitado en el caso de conflictos como el planteado entre Brasil y Argentina en 1999, dado que la modalidad de constitución *ad hoc* de tribunales arbitrales para la resolución de estos casos resultó demasiado complicada y desalentó la utilización de esta vía. Para superar algunas de estas limitaciones se suscribió el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en febrero de 2002. Sobre el contenido del Protocolo de Olivos, véase Maldonado (2003: 54-57).

Esta nueva integración subregional ha logrado revitalizar el comercio intrarregional, mejorar su calidad y captar nuevos flujos de IED. Sin embargo, todavía está sujeta a serias limitaciones tales como el excesivo dominio del comercio extrarregional, la lenta mejora de la calidad del comercio intrarregional, la desigual distribución de los beneficios, la ausencia de una verdadera política comercial común, la carencia de una administración aduanera común, la limitada coordinación de las políticas macroeconómicas y la debilidad de la institucionalidad regional. Si no se superan estas limitaciones con la adopción de medidas adecuadas de política económica e institucional como las sugeridas en este capítulo, la nueva integración subregional no podrá contribuir de un modo eficaz al desarrollo económico de América Latina y el Caribe.

En los últimos años el proceso de integración latinoamericana ha ido perdiendo dinamismo, sin que se vislumbre a medio plazo una posibilidad clara de relanzamiento efectivo de la misma más allá de la retórica de las Cumbres presidenciales. La retirada de Venezuela de la CAN y su adhesión al MERCOSUR en 2006 ejemplifica la grave situación actual.

La salida de Venezuela de la CAN es la primera que se produce en un acuerdo subregional desde la reactivación de la integración latinoamericana a comienzos de los años noventa. La CAN ha sido incapaz de establecer una política comercial común, que conciliara los intereses de sus miembros. Mientras Colombia, Perú y Ecuador se han mostrado partidarios de un acercamiento a Estados Unidos, Venezuela ha reiterado su fuerte oposición al mismo. Bolivia que en un primer momento participó como observadora en las negociaciones para un acuerdo de libre comercio andino con Estados Unidos, ha acabado apoyando la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) promovida por el presidente venezolano Hugo Chávez como contrapeso al proyecto estadounidense de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En este marco es sumamente difícil establecer y hacer respetar un AEC, que sirva de base a la construcción de una unión aduanera andina.

Mientras la CAN se desintegra, el MERCOSUR sigue sumido en un serio estancamiento. A las permanentes dificultades para perfeccionar la unión aduanera, se ha ido uniendo una creciente tensión

generada por las asimetrías económicas de sus miembros. Los países pequeños (Paraguay y Uruguay) están demandando de los grandes (Brasil y Argentina) mecanismos más eficaces para enfrentar los problemas distributivos de los costos y beneficios del MERCOSUR. En este contexto, Venezuela ha iniciado su proceso de adhesión como miembro pleno del MERCOSUR. Esta incorporación puede contribuir a impulsar las iniciativas de integración física y energética en el MERCOSUR, pero siembra dudas sobre su futura disciplina comercial y económica. Si ésta acaba siendo débil, se dificultará la consecución de algunos compromisos esenciales para establecer una unión aduanera (como la armonización arancelaria y la coordinación macroeconómica). A todo ello, se agrega un discurso anties-tadounidense del presidente venezolano Hugo Chávez, que no deja de inquietar en muchos sectores económicos del MERCOSUR.

Si la CAN y el MERCOSUR no logran revertir la actual situación, se debilitará significativamente el proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones creada en 2004 por estos dos grupos subregionales junto a Chile, Guyana y Surinam. Este proyecto impulsado por Brasil perseguía crear una agrupación de integración sudamericana que permita enfrentar en mejores condiciones tanto las negociaciones hemisféricas en el marco del ALCA como otras negociaciones multilaterales y con otros bloques económicos.

Mientras la integración subregional en Sudamérica atraviesa un difícil momento, el proceso de integración en Centroamérica parece avanzar en mejores condiciones. De hecho, esta circunstancia ha llevado a que la Unión Europea haya decidido iniciar las negociaciones con el MCCA para la firma de un acuerdo de asociación estratégica, que incluya el libre comercio. Sin embargo, el MCCA sigue presentando las limitaciones indicadas en este trabajo. Incluso dichas limitaciones podrían agudizarse a mediano plazo con la victoria sandinista en las elecciones presidenciales celebradas en noviembre de 2006 en Nicaragua, ya que en reiteradas ocasiones Daniel Ortega ha manifestado su simpatía por impulsar la ALBA en la región.

En suma, los procesos de integración subregional existentes en América Latina y el Caribe se encuentran en una difícil situación ante la cual los gobiernos pueden mostrar una actitud pasiva o activa. La adopción de una actitud pasiva implicaría que los procesos

de integración subregional se limitarían únicamente a perfeccionar la zona de libre comercio y en el mejor de los casos, a completar la unión aduanera. Esta actitud pasiva restaría drásticamente fuerza de negociación a los acuerdos subregionales, particularmente si se retoma el proyecto original del ALCA o se consolida la actual alternativa de suscribir acuerdos de libre comercio bilaterales o regionales para los países que desean compromisos más profundos con Estados Unidos. Al desaparecer los aranceles en el interior de la mayor parte de las Américas, el poder de decisión política de los grupos subregionales frente a las grandes empresas multinacionales y los centros económicos mundiales se reduciría sustancialmente.

Ante esta actitud pasiva, existe otra alternativa consistente en adoptar una posición activa a favor de la integración subregional. Esta alternativa perseguiría consolidar y profundizar el proceso de integración económica, perfeccionando completamente la unión aduanera y transitando de un modo gradual y realista hacia la constitución de un mercado común y de una unión económica y monetaria. Sólo mediante esta actitud activa los programas subregionales de integración podrían contribuir al desarrollo económico de América Latina y el Caribe. Para ello sería necesario una renovación del compromiso político de los Estados miembros asumiendo la necesidad de profundizar el proceso de integración y sobre todo, de respetar y cumplir los compromisos contraídos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (2000a): *El comercio intrarregional de la ALADI en los años noventa*, Montevideo, Secretaría General de la ALADI, ALADI-SEC-Estudio 126.
- (2000b): *El comercio intraindustrial en el intercambio regional*, Montevideo, Secretaría General de la ALADI, ALADI-SEC-Estudio 130.
- Anderson, K. y Blackhurst, R. (eds.) (1993): *Regional Integration and the Global Trading System*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- Bhagwati, J. (1993): «Regionalism and Multilateralism: An Overview», en J. De Melo y A. Panagariya (eds.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2000): *Nota periódica sobre integración y comercio en las Américas*, Washington D.C., BID, diciembre.
- (2002): «Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina», en *Informe 2002 sobre Progreso Económico y Social en América Latina*, Washington D.C., BID.
- (2006): *Nota periódica sobre integración y comercio en las Américas*, Washington, D.C., BID, marzo.
- Bulmer-Thomas, V. (1997): «Regional Integration in Latin America since 1985: Open Regionalism and Globalisation», en A. M. El-Agraa (ed.), *Economic Integration Worldwide*, Londres, Macmillan.
- Cable, V. (1994): «Overview», en V. Cable y D. Henderson (eds.), *Trade Blocs?: The Future of Regional Integration*, Londres, The Royal Institute of International Affairs.
- y Henderson, D. (eds.) (1994): *Trade Blocs?: The Future of Regional Integration*, Londres, The Royal Institute of International Affairs.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago, CEPAL.
- Cooper, C. A. y Massell, B. F. (1965): «Towards a General Theory of Customs Union in Developing Countries», en *Journal of Political Economy*, núm. 73(5), octubre, pp. 461-476.
- De Melo, J.; Montenegro, C. y Panagariya, A. (1992): *Regional Integration, Old and New*, Research Working Paper 985, Washington, World Bank Policy.
- y Panagariya, A. (eds.) (1993): *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press.
- El-Agraa, A. M. (1996): «International Economic Integration», en D. Greenaway (ed.), *Current Issues in International Trade*, Londres, Macmillan.
- Ghymers, C. y Quenan, C. (2005): *Análisis de la dinámica macroeconómica de América Latina y el Caribe y sus implicaciones para la integración económica regional. Situación actual y perspectivas en materia de coordinación macroeconómica*, Caracas, Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano.
- Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) (2005): *CARICOM Report N° 2*, Buenos Aires, BID-INTAL.
- Jaber, T. A. (1970): «The Relevance of Traditional Integration Theory to Less Developed Countries», en *Journal of Common Market Studies*, núm. 9(3), marzo, pp. 254-267.
- Johnson, H. G. (1965): «An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining and the Formation of Customs Unions», en *Journal of Political Economy*, núm. 73(3), junio, pp. 256-283.

- Kahnert, F.; Richards, P.; Stoutjesdijk, E. y Thomopoulo, P. (1969): *Economic Integration Among Developing Countries*, París, OECD.
- Langhammer, R. J. y Hiemenz, U. (1990): *Regional Integration among Developing Countries: Opportunities, Obstacles and Options*, Tubinga, Mohr.
- Linder, S. B. (1966): «Customs Unions and Economic Development», en M. S Wionczek (ed.), *Latin American Economic Integration*, Nueva York, Praeger.
- Maldonado, R. (2003): *Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.
- Mikesell, R. F. (1963): «The Theory of Common Markets as Applied to Regional Arrangements among Developing Countries», en R. F. Harrod y D. C. Hague (eds.), *International Trade Theory in a Developing World*, Londres, Macmillan.
- Nicholls, S. (1995): «Economic Integration in the Caribbean Community: From Federation to the Single Market». Disertación para el grado de Doctor, Londres, Universidad de Londres.
- Nogués, J. J. y Quintanilla, R. (1993): «Latin America's Integration and the Multilateral Trading System», en J. De Melo y A. Panagariya (eds.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Robson, P. (1987): *The Economics of International Integration*, Londres, Allen and Unwin.
- Roy, J. y Domínguez, R. (eds.) (2005): *The European Union and Regional Integration: A Comparative Perspective and Lessons for the Americas*, Miami, Jean Monnet Chair, Universidad de Miami.
- Rueda Junquera, F. (1998): «Regional Integration and Agricultural Trade in Central America», en *World Development*, núm. 26 (2), febrero, pp. 345-362.
- (1999): *La reactivación del Mercado Común Centroamericano*, Burgos, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Burgos.
- (2005): «Prospects for the Central American Customs Union», en J. Roy y R. Domínguez (eds.), *The European Union and Regional Integration: A Comparative Perspective and Lessons for the Americas*, Miami, Jean Monnet Chair, Universidad de Miami.
- Salgado Peñaherrera, G. (1980): «Viable Integration and the Economic Co-operation Problems of the Developing World», en *Journal of Common Market Studies*, núm. 19 (1-2), septiembre, pp. 65-76 (Parte Uno) y diciembre, pp. 175-188 (Parte Dos).
- Schiff, M. y Winters, A. (2003): *Regional Integration and Development*, Nueva York, Oxford University Press.

- Viner, J. (1950): *The Customs Union Issue*, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace.
- World Bank (2005): «Trade, Regionalism and Development», en *Global Economic Prospects 2005*, Washington DC, The World Bank.
- York, R. C. (1993): *Regional Integration and Developing Countries*, Paris, OECD.

3. LA NUEVA AGENDA DEL MERCOSUR Y LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA: LA APERTURA DE UN JUEGO DIFERENTE EN EL ESCENARIO CONTINENTAL

LINCOLN BIZZOZERO *

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objetivo analizar la evolución de los temas de la agenda regional del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y su vinculación con la planteada a escala hemisférica. La importancia de este estudio reside en el hecho de que a inicios del siglo XXI se han producido cambios en las prioridades regionales por parte de los países miembros, lo que podría originar consecuencias tanto en las políticas regionales (y en particular en la política comercial común), como en las relaciones externas del bloque. Por otra parte, en la medida que el MERCOSUR participa en las negociaciones para la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), resulta relevante examinar si es posible para el bloque sudamericano el asegurar su participación en la construcción del sistema de comercio internacional (*governance*), manteniendo autonomía en sus pautas de desarrollo; o si por el contrario, ello llevará indefectiblemente a la dilución del MERCOSUR dentro del acuerdo continental, con las consiguientes repercusiones en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en las políticas domésticas (Laens y Osimani, 2001; Da Motta Veiga, 2001).

* Coordinador del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y Profesor del Instituto Artigas de Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (Montevideo, Uruguay).

El MERCOSUR es un proceso de integración en el que participan como miembros plenos Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y; recientemente, Venezuela. Su tratado fundacional, el Tratado de Asunción, fue firmado el 26 de marzo de 1991. El MERCOSUR tiene como objetivos la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, la adopción de un arancel externo común y de una política comercial común y la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados miembros. El Tratado de Ouro Preto en 1994 estableció la estructura institucional y de toma de decisiones, definió al bloque como sujeto de Derecho Internacional y planteó un mecanismo para la incorporación de normas. Sin embargo, la falta de convergencia de los ordenamientos constitucionales en algunos principios relativos a la prioridad del ordenamiento regional en relación al nacional, los déficit en las bases de funcionamiento del bloque y los problemas que se fueron generando por las dificultades en la incorporación normativa, han sido una constante en el proceso regional y se encuentran incluidos en los temas de la agenda actual (Bouzas y Soltz, 2002; Magariños, 2003; Caetano y Perina, 2003; Bizzozero, 2004).

El MERCOSUR se asienta en un territorio de aproximadamente 12 millones de km², cuenta con 200 millones de habitantes y genera un producto interno bruto que excede el billón de dólares. El intercambio comercial entre los países miembros se acrecentó durante los primeros años de la etapa de transición (1991-1994), pasando de 5.100 millones de dólares a 12.000 millones de dólares. El tránsito hacia una unión aduanera, con distintos grados de imperfección y la definición de instrumentos para terminar de concretar la zona de libre comercio impulsaron el crecimiento del comercio intrarregional, que alcanzó los 20.000 millones de dólares en los años 1997 y 1998, de un total de 184.600 millones de dólares de intercambio comercial total que generó la región (supuso el 34,8% del intercambio comercial de América Latina y el 1,67% del intercambio comercial mundial). Entre 1991 y 1998 los intercambios comerciales se multiplicaron por cinco y el bloque se fue convirtiendo crecientemente en un mercado esencial para cada uno de los socios. Para Argentina y los socios pequeños, pero incluso para Brasil, los socios del bloque llegaron a constituir el destino de un 15% de sus exportaciones. Sin embargo, como resulta-

do de la devaluación de la moneda brasileña y la crisis argentina estos montos se redujeron a cerca de la mitad, afectando a todas las categorías de productos, tanto en materia de dinamismo comercial como de intensidad tecnológica, lo que condujo a diversificar las exportaciones en otros mercados, principalmente Estados Unidos y Europa (INTAL, 2004).

Si bien en el mapa del comercio mundial el MERCOSUR representa poco más del 1% y un PIB de alrededor de mil millones de dólares, no deja de ser significativo que constituya el área económica más importante de América Latina (54% del total, mientras que México representa el 19%) y la cuarta región del mundo luego de la Unión Europea (UE), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y Japón. Por otra parte, el MERCOSUR tiene una importancia estratégica por sus recursos naturales. En el caso de Brasil, la cuenca del Amazonas cubre el 42% del territorio y representa el 20% de las reservas de agua dulce del planeta. A la importancia del Amazonas, se debe añadir el Acuífero Guaraní que es uno de los reservorios de aguas subterráneas más grandes del mundo que recorre los cuatro países del proceso regional. Argentina y Brasil son productores importantes de algunos recursos minerales como el hierro, bauxita, estaño, níquel, fosfato (Brasil), a los que se debe agregar el petróleo y el gas natural en la región (crecientes después del ingreso de Venezuela), y agrícolas como el café, caña de azúcar, naranjas, cacao (Brasil), maíz y trigo (Argentina) y la producción de ganado bovino.

Por su parte, el ALCA tiene como objetivo constituir una zona continental de libre comercio de bienes, aunque además se propone establecer un esquema de integración para el comercio de servicios y las inversiones, integrando reglas en materia de políticas de competencia, normas laborales y ambientales, entre otros. Se entiende que un acuerdo sobre estas bases supondría legislar más allá de los compromisos adquiridos en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), por lo que sería una normativa OMC-*plus*. Esto implicaría el riesgo de diluir acuerdos regionales en un determinado período de tiempo, salvo la identificación de sectores excluidos por regiones en el marco del acuerdo continental (Lowenstein, 2005).

Además de las dificultades concretas en la articulación entre el ALCA y el MERCOSUR a partir de los temas de la agenda, los objetivos implícitos en los mismos, los cronogramas y la repercusión en las políticas domésticas hacen que la ecuación hemisférica resulte difícil de resolver para los países del MERCOSUR desde dos perspectivas analíticas: la de la economía del crecimiento, y la de las relaciones internacionales. Desde la perspectiva teórica del crecimiento, algunos analistas enfatizan los beneficios de los acuerdos regionales entre países desarrollados y en desarrollo, ya que el libre comercio posibilita la transferencia de conocimiento y a través de ello el fomento de la productividad y el crecimiento (Schiff y Winters, 2004). Por otra parte, desde la mirada analítica de las relaciones internacionales; en la consideración de los indicadores globales de riqueza del conjunto de países del ALCA, Estados Unidos representa un porcentaje significativo del total. Por otra parte, la evolución de algunos factores relevantes en la agenda interamericana, como lo son la vulnerabilidad financiera y la migración, llevan a algunos analistas a considerar la falta de alternativas para los procesos sudamericanos de integración.

Para entender las lógicas negociadoras y las dificultades en la construcción del diseño de los distintos acuerdos, es necesario ubicar conceptualmente el sentido y objetivos del nuevo regionalismo. Ello permitirá percibir la importancia de las respuestas de algunos países en su proceso de inserción competitiva mundial y; por ende, permitirá comprender las diferencias en contenidos, propuestas y temas a los que otorgan prioridad en sus respectivas agendas.

En este capítulo se argumenta que la propuesta de concretar el ALCA en su formato original, con una normativa OMC-*plus* (servicios, inversiones, competencia, propiedad intelectual, vinculación del comercio con pautas laborales y ambientales entre otros), plantea un conflicto con los objetivos del MERCOSUR, especialmente en las prioridades definidas por Brasil en su política exterior. Para Brasil —como también para otros *global-traders* periféricos y potencias regionales— la autonomía de decisión y el desarrollo constituyen los núcleos articuladores de la política exterior (Pinheiro Guimarães, 1998). Con la finalidad de concretar una salida a esta situación conflictiva se necesitaría posiblemente de un compromiso

entre Estados Unidos y Brasil en el cual se pacten determinadas bases de funcionamiento en el marco del sistema interamericano, dejando los aspectos sustantivos para el futuro o para dirimirse en el marco de la OMC. También podría esperarse una mayor disposición por parte de Estados Unidos en imponer determinadas directivas y pautas de funcionamiento; lo que sin embargo, no se considera factible dadas las necesidades estratégicas y respuestas que el gobierno estadounidense se ha ido planteando en el escenario actual desde inicios del siglo XXI.

En este capítulo se parte de esta proposición, apoyada en una visión estructural (posición de los países con base en las condiciones de partida y su evolución histórica) y también en la dinámica de construcción de la realidad internacional desde la percepción mutua que tienen los Estados como actores, vinculados entre sí en el sistema internacional. Como una aproximación a esa construcción de las relaciones internacionales se utiliza el concepto de «agenda», el cual facilita identificar las prioridades de los países, a partir de su posición estructural (perspectiva realista). Este concepto también permite examinar el papel de los distintos actores sociales, que se refleja en las agendas domésticas a través del proceso de consenso político¹. Es por ello que en el ensayo se sostiene que el fracaso del «modelo neoliberal» como lo asumen las sociedades de los países de la región ha contribuido a limitar los avances en las negociaciones del ALCA y de esa manera ha contribuido a articular la posición de los diversos países con las prioridades y definiciones de la política exterior de Brasil.

La construcción de las prioridades de la política exterior de Brasil resulta ser relevante desde el momento que ésta ha logrado congregarse una posición regional durante los últimos años. Ello se debe a distintos factores entre los que se cuentan la crisis que debieron enfrentar los países de la región, y su repercusión en la opinión pública contraria al «modelo neoliberal» identificado con el ALCA.

¹ Esta aproximación se ubica en el marco conceptual del constructivismo (Smouts, 1998; Smouts, Battistella y Vennesson, 2004). El desarrollo del concepto de actor y su vínculo con la decisión en política exterior y con la conformación de la agenda se encuentra en Seitenfus (2004) y Rosenau (1990).

Por otra parte, desde una perspectiva analítica macropaís, Argentina también modificó las prioridades en sus relaciones externas, ubicando a Brasil como prioridad estratégica, debido a la falta de apoyo externo y a la «hostilidad» por parte de Estados Unidos y los países europeos en todo el proceso de negociación para salir del «default» durante el periodo 2000-2001.

Por su parte, la incorporación de Venezuela como Estado miembro del bloque regional, con su superávit basado en la renta petrolera, así como la crisis energética regional y los cambios de gobierno en Chile, donde por primera vez una mujer (Michelle Bachelet) asume como presidente; y en Bolivia, donde un indígena (Evo Morales) ha decretado la nacionalización de los hidrocarburos y plantea nuevas condiciones en la venta de gas natural, tornan problemática la profundización del MERCOSUR, la integración energética y la construcción de una Comunidad Sudamericana. Estos temas, que son parte del escenario actual, crearán tensiones en el eje Brasilia-Buenos Aires y, en particular, en el ejercicio de la diplomacia brasileña en la interacción a diversos niveles con los distintos actores.

En este ensayo se enfatiza además que estas diferencias (y el conflicto correspondiente) entre Estados Unidos y Brasil se manifiestan en la posición de cada país en la estructura del sistema internacional, y se han ido delineando con los cambios de gobierno ocurridos en los países de la región, que dieron prioridad a una agenda política y social. A esta situación se llegó debido a la crisis económica regional (especialmente la situación de Argentina), y a la redefinición de las prioridades y necesidades de las respectivas sociedades de la región, más preocupadas en el cuidado de los bienes públicos, las urgencias sociales y humanas y la revisión de los temas esenciales a la vida en común (Bizzozero, 2005).

El capítulo comienza por ubicar conceptualmente el nuevo regionalismo en el contexto de la globalización. En especial, se expondrán los pilares de la política exterior de Brasil para identificar el punto desde el cual se elabora la posición del MERCOSUR en las negociaciones continentales y en particular con Estados Unidos. Esta opción metodológica parte de la constatación que en materia de relaciones económicas extrabloque, los países

miembros han articulado su enfoque a partir de las definiciones de Brasil, sobre todo en los últimos años de la postcrisis argentina, y por la aproximación estratégica entre ambos países a partir de una redefinición de la posición de Buenos Aires en el mundo (Tokatlian, 2004). Ello posibilitará comprender la visión de Brasil en materia de política exterior y las bases sobre las cuales se estructuran los intereses y las prioridades temáticas en las negociaciones comerciales.

Por otra parte, ya que existe una vinculación entre los distintos planos del sistema internacional, se puede afirmar que las repercusiones de las nuevas prioridades de política exterior de Estados Unidos después del 11 de septiembre de 2001, han llevado a que las diferencias en el plano económico-comercial con los países del MERCOSUR no sean mayormente consideradas, por lo que se asiste en su lugar, al surgimiento de un ALCA limitado en la forma de acuerdos bilaterales de Estados Unidos con algunos países. Las consecuencias de las diferencias entre Estados Unidos y los países del MERCOSUR en temas como los subsidios agrícolas y el desarrollo se expresan en una partición del mapa de América del Sur en relación a la conformación del ALCA. Esto también tiene connotaciones en otros asuntos conflictivos de la agenda interamericana (energía, seguridad, derechos de propiedad intelectual, biodiversidad, relación Estado-empresa) (*Le Monde Diplomatique*, 2006; Gabetta, 2006). Estas diferencias se manifestaron en la última Cumbre de las Américas que se realizó en Mar del Plata en noviembre de 2005, en la que finalmente se supeditó las posibilidades de continuidad del ALCA a los avances que se puedan registrar en la Ronda de la OMC (Elías, 2005).

A continuación se analizará la evolución de la agenda interamericana para mostrar cómo efectivamente han existido distintos momentos de consenso en las relaciones de Estados Unidos, con Argentina y Brasil en los últimos años; pero que actualmente el escenario corresponde no solamente a las diferencias de interés entre los países, como resultado de su posición en la estructura del sistema; sino también al efectivo agotamiento en la percepción positiva de las élites y las sociedades sobre el modelo neoliberal (Rapport y Cervo, 2002; Moniz Bandeira, 2004).

También se examina el contexto en el que se origina el MERCOSUR y su articulación con las propuestas de libre comercio de Estados Unidos. Al respecto resulta significativa la «permisividad» de este último país frente al surgimiento del MERCOSUR cuando la tradición estadounidense se caracterizó por no apoyar emprendimientos de esa naturaleza. Ello se debió desde una perspectiva de economía política al objetivo de desbloquear las negociaciones de comercio internacional en la Ronda Uruguay, a través de la amenaza de acuerdos de distinta naturaleza y el fomento de los mismos (Martin, 1993; Deblock y Brunelle, 1993; Krasner, 1993; Bizzozero, 1994). Si bien existen distintas interpretaciones sobre los factores que llevaron a Estados Unidos a promover estas iniciativas y las consecuencias que podrían generar, a este estudio solamente le interesa destacar la percepción de las mismas por parte de las elites «mercosurianas» y la repercusión de ésta en la lógica bilateral: regional-multilateral².

En la siguiente sección se tratará el significado que tuvo en el bloque regional el pasaje a la Unión Aduanera (1994) que coincidió con la Cumbre de las Américas de Miami, en la que se presentó la propuesta del ALCA. Finalmente se abordará la etapa reciente del proceso de integración, que se inició con el cambio de milenio. Los cambios de gobierno implicaron una modificación en las prioridades regionales que terminaron reflejándose en un nuevo Programa de Trabajo del MERCOSUR. Dicho Programa define las prioridades temáticas que fueron acordadas por los países en el ámbito regional para los próximos años y también renueva algunos principios del proceso de cooperación latinoamericano gestados durante el período de vigencia de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y consolidados en el Tratado de Montevideo de 1980, que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (Bernal-Meza, 2005).

² Algunos autores señalan que cuando existe una potencia hegemónica, ésta es la que mejor puede orientar un bien público, como lo es el régimen internacional del comercio (Gilpin, 1990; Nye y Keohane, 1988). En un análisis Strange se refirió a que las estrategias bilaterales de Estados Unidos constituyeron una respuesta racional desde su poder hegemónico frente a las dificultades en ejercer el rol de vigilancia de las reglas del régimen de comercio internacional (Strange, 1987).

I. LA ADECUACIÓN «PERIFÉRICA» DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL A LA GLOBALIZACIÓN

La globalización supone una intensificación de las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales a través de las fronteras, incluyendo todo tipo de actividades (temas ecológicos, comerciales, culturales, ideológicos, etc.). En este proceso resultan significativos dos aspectos: la evolución del Estado y del modelo productivo (Beck, 1998). Los límites espaciales del Estado reducen su efectividad en el contexto de una economía globalizada; mientras que el nuevo regionalismo es visto como la afirmación de la «regionalización» en el nuevo orden mundial (Inotai y Hettne, 1994; Marques Moreira, 2000). La manifestación más evidente de este proceso es la emergencia de tres bloques comerciales regionales (América del Norte, UE y Asia-Pacífico), que se desarrollan a partir de formas institucionales bastante diferentes entre sí, pero que pueden ser considerados como un nuevo fenómeno neomercantilista, la extensión de la territorialidad del Estado en su respuesta al proceso de globalización-regionalización (García Canclini, 1999; Hettne *et al.*, 2000).

De igual forma, se puede decir que el «nuevo regionalismo» tiene dos manifestaciones que no necesariamente se expresan conjuntamente: a) la regionalización de la producción, y b) la respuesta política regional. La primera de estas, la regionalización de la producción, constituye la manifestación empírica transnacional y corresponde a la emergencia de patrones regionales de producción globalizada. Por su parte, la dimensión política se refiere a los objetivos específicos planteados por países con capacidad de impulsar los bloques económicos y utilizarlos como instrumentos de políticas económicas y mecanismos particulares, definiendo la orientación y la naturaleza del regionalismo (Oman, 1993). La regionalización es la manifestación transnacional de la utilización productiva de los espacios regionales, mientras que a la vez el nuevo regionalismo manifiesta también una dimensión política, en cuya orientación se perciben las diferencias estratégicas de cada bloque comercial y su nivel de desarrollo.

Los países en vías de desarrollo no formaban originalmente parte de este nuevo regionalismo, pero debieron reaccionar frente a este proceso, debido a su situación de marginalidad. Es a partir de esta situación que cuentan los antecedentes en los procesos de desarrollo e integración regional. Para el caso de América Latina, la experiencia de la ALALC y después de la ALADI, así como de otras experiencias en la región andina y centroamericana, y el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), conformaron una masa crítica que actuó como una herramienta para la definición de una respuesta a la regionalización (Cervo, 2001).

En el caso del MERCOSUR es importante destacar la evolución de la política exterior de los dos socios más grandes, Argentina y Brasil, y en particular de este último, ya que la asociación entre ambos países permitió que la región negociara políticamente como bloque desde la ratificación del Acuerdo de Ouro Preto en 1995, aun cuando la crisis financiera, el *default* de Argentina y los conflictos sectoriales hayan llevado a cuestionar la viabilidad del emprendimiento regional. Interesa en especial ubicar la política exterior de Brasil, ya que es el eje ordenador de las prioridades del bloque en las negociaciones frente a terceros países y con relación a las iniciativas generadas por Estados Unidos en los noventa. Si bien pueden considerarse distintas etapas, como se analiza a continuación, la estructuración de la posición regional a partir de las definiciones de Brasil se fue consolidando con mayor precisión a partir de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, lo que se materializó en la primera Cumbre Sudamericana de 2000, celebrada en Brasilia (Cardoso, 1994). Asimismo, dos acontecimientos convergieron temporalmente para contribuir a la creación de un «momentum» a favor de la apuesta continental de Brasil: los atentados del 11 de septiembre de 2001 que generaron un cambio en las prioridades estratégicas de Estados Unidos; y la crisis de Argentina con sus secuelas en materia de política exterior.

La estrategia de la política exterior brasileña hacia el MERCOSUR se enmarca en el «paradigma globalista», presentando dos características centrales. La primera característica es su definición en relación a Estados Unidos. En este sentido, se visualiza a Estados Unidos como contrario a los intereses básicos del país a partir de la

posición estructural que ocupa en el continente y en el sistema internacional. En consecuencia, el contrapeso necesario a escala regional de las pretensiones hegemónicas de Estados Unidos debe encontrarse en la posibilidad de Brasil de convertirse en una potencia regional continental en América del Sur. La segunda característica de la estrategia brasileña es la búsqueda de la generación de condiciones favorables para continuar el desarrollo industrial nacional (Abreu y Florencio, 1998). Esto se ha consolidado en la reciente evolución de la política exterior brasileña hacia América del Sur, con la convocatoria a la Cumbre de Brasilia en el año 2000.

Desde un punto de vista histórico, el entendimiento Estados Unidos-Brasil funcionó adecuadamente, como señala Kissinger, durante casi todo el siglo xx. Sin embargo, la perspectiva de un «atrincheramiento» por parte del MERCOSUR, se ha hecho más visible desde el momento en que se cuestionaron los dos principios básicos de la política exterior de Brasil, por un lado, debido a un mayor intervencionismo estadounidense (Amazonas, terrorismo, Plan Colombia) y, por otro lado, por las diferencias en las posiciones comerciales (Kissinger, 2003). Este no fue el caso de Argentina, sobre todo luego de la Segunda Guerra Mundial, cuya política de realismo periférico consideró inclusive la posibilidad de diluir el bloque regional en aras de una integración a otros bloques, como el TLCAN (Escudé, 1992; Rapoport, 1997). Desde una perspectiva sudamericana, las definiciones de Brasil en materia de política exterior renovaron la apuesta a una multipolaridad con un mayor protagonismo en el sistema internacional (Ferrer, 2000; Jaguaribe, 2004).

El primer gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva profundizó estos lineamientos de política exterior y ha precisado determinados principios y pautas negociadoras en los distintos escenarios internacionales. En esa perspectiva, el actual gobierno brasileño ha definido una estrategia de negociación con Estados Unidos a través de tres canales diferenciados: 1) el acuerdo 4+1 del MERCOSUR con Estados Unidos que incluiría acceso a mercados en bienes y, de forma limitada, en servicios e inversiones; 2) el proceso ALCA propiamente dicho que quedaría limitado en algunos elementos básicos, como la solución de controversias, tratamiento especial y diferenciado para países en desarrollo, fondos de compensación, reglas fi-

tosanitarias y facilitación de comercio y 3) finalmente, los temas sensibles quedarían para la OMC (propiedad intelectual, servicios, inversiones, compras gubernamentales) (Amorin, 2003).

De esta forma, el formato original quedó reducido a las negociaciones de un ALCA *light* que resultó funcional para el gobierno de Estados Unidos, ya que permitió pasar a la OMC los temas sensibles considerados prioritarios por los costos internos que derivan de su inclusión en el ámbito continental (subsidios agrícolas, anti-dumping). La negociación de un ALCA *light* permitió además conjugar la posición de Brasil en materia de las prioridades continentales de su política exterior de inserción competitiva en el mundo a través de la consolidación de un proceso regional y la evolución de las prioridades temáticas domésticas, y también de la región (Bizzozero, 2003; Vigevani y Passini, 2004).

La estrategia de Estados Unidos de promover como vía alternativa la firma de tratados de libre comercio bilaterales con América Central, Colombia y Perú, constituye, por un lado, una respuesta funcional para evitar un debilitamiento de sus relaciones con los países centroamericanos y caribeños y; por otro lado, responde a razones de presencia política en algunos países no contemplados en la ecuación sudamericana o que presentan problemas internos (como Ecuador y Colombia). El límite de esta estrategia es el que pueda surgir de la ecuación regional de la política brasileña, en particular en lo referido a todos sus vecinos inmediatos, lo cual solamente excluye a Chile y Ecuador. Esta articulación entre Estados Unidos y Brasil como eje regional deja abierto todo un espacio de potenciales conflictos vinculados al desarrollo económico y social en la región en la medida que se hagan patentes las asimetrías, y que el crecimiento brasileño no provea de instrumentos para concretar un bienestar regional sustentable, como se ha visto reflejado en el MERCOSUR con las «voces» de los socios pequeños: Paraguay y Uruguay.

II. LOS INICIOS DEL MERCOSUR: EJES ORDENADORES Y RESPUESTAS REGIONALES

El MERCOSUR surgió en los noventa conjuntamente con los inicios de la estructuración de un nuevo orden después del final de la Guerra Fría, el cual económicamente se conformó en términos de una regionalización a partir de los tres centros impulsores ya mencionados anteriormente (TLCAN, EU y Asia-Pacífico). En América Latina, las bases de este nuevo orden fueron exteriorizadas por dos manifestaciones: a) el Consenso de Washington, que planteó los temas de las reformas a implementar en el Estado; y b) la Iniciativa Bush para las Américas, que delineó el modelo específico regional interamericano para diferenciarlo de otros en el sistema internacional. La Iniciativa para las Américas diseñó una propuesta para la región que tenía dos componentes: el político, en el cual el Presidente de Estados Unidos enfatizó el objetivo de convertir a la región en la primera área democrática del planeta; y el comercial, que centraba Estados Unidos como el eje motor de la región³. Los ejes reguladores de este nuevo orden para los países del MERCOSUR fueron: la consolidación de la democracia, la reforma del Estado, la apertura de la economía y la inclusión de los nuevos temas del comercio internacional. La percepción del espacio regional pasó a tener un componente geoeconómico más que geopolítico y una mayor orientación hacia la regulación por el mercado.

Asimismo, la inclusión de los gobiernos de la región en los parámetros del Consenso de Washington y las definiciones en materia de política exterior de los países miembros posibilitó que la «permisividad» de Estados Unidos en los inicios del MERCOSUR continuara durante la etapa de transición. En ese sentido, es necesario considerar que Estados Unidos empezó a elaborar una respuesta política a distintos niveles frente a la consolidación de la región durante esa primera etapa: por una parte la definición de los temas re-

³ En términos políticos, se debe señalar que en ese momento se estaba produciendo la reestructuración de toda Europa Central y Oriental a partir de la desagregación-fragmentación del bloque socialista.

levantes de la agenda continental para el reconocimiento del proceso quedó plasmada en el Acuerdo 4 + 1 que planteó un marco para el comercio e inversiones. Por otra parte, Washington continuó las relaciones bilaterales con los países miembros, lo que permitía un cierto nivel de influencia para estimular posibles retiros del bloque en caso necesario; y finalmente se mantuvo una alta injerencia en asuntos financieros con las implicaciones que ello produjo en la credibilidad y sustento para un proceso de integración regional.

El apoyo general inicial al MERCOSUR por parte de los países involucrados, la definición de un Programa de Liberalización Comercial en el mismo anexo al Tratado de Asunción y la definición de un cronograma de actividades definieron los pilares esenciales sobre los cuales se asentó el éxito inicial del proceso. Para ello, los gobiernos utilizaron positivamente el marco regional para impulsar las reformas en el ámbito nacional. Estas últimas se relacionaron notoriamente con la creación de una zona de libre comercio (disminución de aranceles a cero, regulación de las normas no arancelarias, pero también rotulación de productos, caracterización de forma de los bienes, características de contenido, transparencia comercial, mejor eficiencia aduanera, entre otros).

Si bien los cuatro países utilizaron el argumento de los acuerdos regionales para no ser excluidos del proceso y propulsar el cumplimiento estricto del Programa de Liberalización Comercial y otras reformas vinculadas al mismo, los factores internos que posibilitaron esas transformaciones en cada país fueron específicos. En el caso particular de Argentina, se partió de una interpretación global del sistema internacional por el cual el país debía realizar las reformas necesarias con la finalidad de ubicarse en el «pelotón de incluidos» (Cisneros, 1998). Para Brasil, en cambio, el MERCOSUR significó entre 1991 y 1994 la única iniciativa de política industrial, y la posibilidad de que la diplomacia nacional pasara de una situación reactiva a una activa con el apoyo de una parte del sector empresarial (Roett, 1999). En el caso de los socios pequeños (Paraguay y Uruguay) las prioridades fueron diferentes y se orientaron a asegurar el cumplimiento de los términos de acceso a los mercados y a custodiar el efectivo desenvolvimiento del marco institucional como fuera acordado en el Tratado fundacional, además de posibilitar las

reformas y modernización de la estructura productiva y comercial (Abreu, 2000; Bizzozero, 2003a).

Si bien las diferentes prioridades en materia de política exterior y percepciones del sistema internacional no obstaculizaron la aplicación de las reformas vinculadas con la liberalización comercial, existían dudas sobre si el impulso que había suscitado el incremento de la interdependencia, sería suficiente como para consolidar una cooperación regional con los objetivos definidos de una unión aduanera y un mercado común. La profundización de un proceso de cooperación regional que tiene como objetivo un mercado común implica entre otras cosas establecer principios de funcionamiento entre los países, ámbitos de competencia regional para las instituciones supranacionales, políticas comunes en materia comercial, y además, definiciones e instrumentos para suavizar los efectos de las asimetrías estructurales (principios de convergencia y de cohesión).

El camino adoptado por el MERCOSUR al final de la etapa de transición, en diciembre de 1994, consistió en establecer las bases de la unión aduanera («incompleta» o «imperfecta», como se la denominó en el Programa del MERCOSUR para el año 2000), sin tratar ni regular algunos temas fundamentales para el bloque como los principios de su funcionamiento y el problema de las asimetrías estructurales. Junto con el tránsito a la unión aduanera se acordó también el Protocolo de Ouro Preto que definió una nueva estructura institucional y el estatus del MERCOSUR como sujeto de Derecho Internacional, con capacidad, por ende, para negociar como bloque. Como consecuencia de esto, las tensiones regionales sobre los temas de consolidación y profundización de la integración y los vinculados a las negociaciones externas se acentuaron entre mediados de los noventa y fines del siglo XX.

III. LOS TEMAS DE LA AGENDA INTERNACIONAL Y EL VACIAMIENTO DEL MERCOSUR

Los debates regionales del final de la etapa de transición del MERCOSUR respondieron a un contexto internacional que condicionó

las opciones y definiciones del momento. En ese sentido es necesario señalar los siguientes tres eventos, que evidenciaron la existencia de un escenario internacional totalmente diferente, a pocos años del inicio del proceso regional: En primer lugar, el final de la Ronda Uruguay del GATT y el acuerdo de Marrakech con el surgimiento de la OMC, así como la finalización de los distintos forcejeos regionales y algunos compromisos temáticos y negociadores con vistas a la Ronda del Milenio. En segundo orden, a escala continental, y en consonancia con el final de la etapa de transición del MERCOSUR, se llevó a cabo la primera Cumbre de las Américas en Miami (1994), en la cual se presentaron los temas de la dimensión política y los referidos a la concreción del ALCA. En tercer término, comenzó a implementarse el TLCAN, que fue significativo para los países latinoamericanos ya que constituyó el primer acuerdo de libre comercio entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, que fue el caso de México.

De igual manera, los cambios de gobierno ocurridos en los países de la región modificaron las lógicas políticas internas tanto a nivel de orientación y prioridades, como en la interacción de los sectores sociales internos. Los apoyos internos, por una parte, y los cambios de gobierno, por la otra, establecieron así las pautas de la cooperación regional. En ese sentido, resultan significativos los resultados de las elecciones en Argentina y Brasil, que condicionaron la evolución del proceso regional desde mediados de los noventa hasta el fin de siglo. De igual manera, la consolidación de redes intergubernamentales permitió definir instancias e instrumentos que aseguraron la continuidad del proceso regional. Por su parte, la creación de redes sociales proveyeron las bases para comenzar a percibir la existencia de una sociedad civil regional con diferentes grados de articulación.

Varios análisis concuerdan en señalar que la cooperación regional pudo continuar durante los primeros años post-Ouro Preto sobre la base de los éxitos iniciales en la política comercial, gracias al denominado «colchón financiero», producto de las políticas de privatizaciones y ajuste fiscal; y además porque las negociaciones externas del bloque con la UE y en el contexto del ALCA consolidaron una agenda de temas referidos a las reformas a aplicar en los

nuevos temas del comercio internacional⁴. Sin embargo, las diferencias en materia de prioridades comenzaron a aparecer, a pesar de la necesidad existente de promover una política comercial común y adoptar decisiones regionales que afectarían las políticas internas de los países (políticas industriales, apoyo a las exportaciones, entre otras).

De esta forma comenzaron a diseñarse distintos mapas de prioridades temáticas en la región que manifestaron no sólo las diferencias entre el nivel regional y el nacional, sino también, las que existían por sector de actividad y también aquellas prioridades de ciertos sectores que comenzaron a insistir en la necesidad de una mayor participación de los actores políticos y sociales en el proceso. Dos de las redes que actuaron como impulsores de la necesidad de ampliar el proceso de integración mediante una mayor participación fueron la red de Mercociudades, con énfasis en el desarrollo local; y la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, que enfatizó la necesidad de cambios en el funcionamiento y en la estructura institucional para saldar los déficit político y social del proceso (Bizzozero, 2003b).

Las negociaciones del ALCA coadyuvaron a que se expresaran y manifestaran distintos sectores y actores de la sociedad y a que los debates sobre las opciones en materia de desarrollo regional comenzaran a discutirse en distintos niveles (Serbin, 2003; Botto y Tussie, 2003). La introducción de consultas a la sociedad civil obró en ese sentido como catalizador de otras prioridades al interior del proceso regional y de la necesidad de ampliar la estructura institucional del MERCOSUR con un ámbito político. Así se conformaron el Foro de Consulta y Concertación Política, y otros mecanismos y comisiones *ad hoc* que delinearon una nueva disposición institucional y de participación en el bloque.

⁴ El «colchón» financiero fue funcional a los buenos resultados del proceso hasta el año 1998 cuando se hicieron sentir en forma más patente los desequilibrios causados por crisis externas. En definitiva, se puede decir que existen buenos desempeños en las economías de la región, que no ocultan los condicionantes estructurales, lo que ha sido uno de los factores esenciales en la erosión del proceso integracionista.

Los buenos resultados de inicios del proceso se fueron agotando y la falta de voluntad política de los gobiernos, sobre todo de Brasil, para definir reglas comunes de política comercial y asumir determinados costos de liderazgo, llevaron a primer plano las diferencias en las prioridades externas de los países, el incremento de los conflictos sectoriales y la vulnerabilidad financiera que se expresaba entre otras cosas en las tasas de cambio y en los indicadores de competitividad. La devaluación del real en 1999 empeoró la situación regional, mientras se manifestaban otros problemas y carencias, debido a que la agenda interamericana se había quedado sin temas, salvo por aquellos vinculados a la agenda «negativa» (deuda externa, narcotráfico) o los derivados de las negociaciones continentales que terminaron centradas en el comercio. Por otra parte, los gobiernos manifestaban evidentes diferencias políticas en sus relaciones externas y en sus políticas nacionales de desarrollo.

El decaimiento de las instancias de negociación externa por la proximidad de la Ronda del Milenio, los cambios de gobierno en Argentina y Chile y un mayor protagonismo de Brasil proveyeron las bases para un nuevo impulso regional. La aproximación política se produjo en el año 2000 con los cambios en los gobiernos en Buenos Aires y Santiago. Por otra parte, la aproximación de los gobiernos de Argentina y Brasil dio lugar a que se planteara el inicio de una nueva etapa de «relanzamiento» del proceso, lo que fue refrendado por las instancias burocráticas del MERCOSUR. En esa dirección se anunciaron iniciativas vinculadas con la concreción de una Cumbre Sudamericana, con la finalidad de ir definiendo los objetivos, temas e instrumentos de un espacio sudamericano, y con la inclusión del tema social en la agenda regional, propuesta presentada en su momento por Fernando Henrique Cardoso.

La crisis institucional y política en Argentina, y las derivaciones del *default* opacaron las definiciones e instrumentos de la agenda del relanzamiento del MERCOSUR y la Cumbre de Brasilia. Sin embargo, estas definiciones constituyeron los pilares sobre los cuales se continuaron profundizando algunos temas que se diferencian de las presentadas en el marco del ALCA.

IV. LA ALIANZA ESTRATÉGICA ARGENTINO-BRASILEÑA Y LOS NUEVOS TEMAS DE LA AGENDA REGIONAL

Los temas de la agenda internacional tuvieron un nuevo eje de prioridades a inicios del siglo XXI como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001, abriendo una nueva brecha entre los intereses estadounidenses y los de la región. Por otra parte, las diferencias en materia de prioridades y la centralidad que para el gobierno de Estados Unidos adquirieron la «guerra contra el terrorismo», el tema de Irak y el control y gestión de los recursos energéticos (en particular del petróleo); posibilitaron que los temas específicos de la región pudieran ser desarrollados en el marco de la alianza estratégica que definieron desde el año 2003 los gobiernos de Argentina y Brasil. Los desarrollos recientes en el Cercano Oriente, Irán e Irak consolidan el alejamiento en las prioridades temáticas inmediatas de los países de América Latina y Caribe en comparación con los de Estados Unidos, salvo los referidos a la inmigración y temas bilaterales y fronterizos con México.

Las bases de la alianza estratégica entre Argentina y Brasil fueron establecidas durante el gobierno del presidente Eduardo Duhalde, en enero del 2003 y posteriormente fueron ampliadas por los presidentes Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva el 11 de junio de 2003, en Brasilia, poco antes de la reunión Cumbre del MERCOSUR en Asunción.

Los cimientos sobre los cuales se estructura la alianza estratégica argentino-brasileña consisten fundamentalmente en lo siguiente: a) necesidad de una concertación y cooperación política a los efectos de impulsar el bloque regional; b) inclusión de temas políticos y sociales en la agenda del MERCOSUR; c) determinación de impulsar la aprobación de los acuerdos vinculados con los objetivos del Tratado de Asunción y propulsar la implementación de la Unión Aduanera y la conformación del Mercado Común; d) coordinación en los foros de negociación internacional y continental; y e) definición para continuar cooperando en la responsabilidad de un espacio de seguridad común y la vigilancia de las actividades ilícitas en la región. El conjunto de estos puntos implica una redefinición del

espacio regional, a partir de las prioridades de política exterior de los dos países, que a su vez generan repercusiones en las relaciones con Estados Unidos y en el sistema internacional.

La pertenencia a un bloque regional fortalece, desde una ubicación sur del planeta, ciertas capacidades de negociación en el proceso de liberalización del sistema de comercio internacional. Para ello es necesario que el bloque articule políticas conjuntas de desarrollo referido al ámbito regional, y que también genere políticas reactivas, participando como bloque en las negociaciones del sistema de comercio mundial (y también continental). Sin embargo, esa misma posibilidad de desarrollo interno-regional en un contexto de condicionantes externos pauta la fragilidad y los posibles límites tanto en el contexto regional frente a temas sensibles a los distintos socios; como el de las asimetrías intrarregionales, sobre todo para países de menor desarrollo relativo como Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. Otra de las fragilidades de este desarrollo interno regional está vinculada con la definición de los bienes colectivos regionales, su utilización y la distribución de los beneficios y rentas, como en el caso de los recursos energéticos (petróleo y gas natural).

Las últimas Cumbres del MERCOSUR han reconocido las prioridades temáticas del bloque, así como el nuevo impulso regional para los próximos años tanto a nivel del bloque, como en los países asociados y también en el espacio sudamericano ampliado. En ese sentido pueden señalarse los siguientes aspectos de importancia: la propuesta de Brasil *Programa para la Consolidación de la Unión Aduanera y para el Lanzamiento del Mercado Común. Objetivo 2006*; el reconocimiento de las asimetrías para buscar compatibilizar el desarrollo de los distintos países; la definición de objetivos políticos, culturales y de seguridad en la región del MERCOSUR y países asociados; los avances en el acuerdo entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN); y la articulación de los proyectos de desarrollo regional en el marco del MERCOSUR y países asociados con las prioridades y proyectos definidos en la Cumbre Sudamericana.

La propuesta *Programa para la Consolidación de la Unión Aduanera y para el Lanzamiento del Mercado Común. Objetivo 2006* plantea una agenda con vistas al proceso de integración, incluyendo

temas pendientes y temas nuevos que confirman el mayor protagonismo que comenzó a tener Brasil en la región desde el año 2000 con la iniciativa de la Cumbre Sudamericana. El Programa constituyó la base sobre la cual se debatió y estructuró el Plan de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006 (decisión 23/04 del Consejo Mercado Común) que contiene cuatro apartados: MERCOSUR económico-comercial, MERCOSUR social, MERCOSUR institucional y la nueva agenda de la integración.

Los temas pendientes incluidos en el Programa ya estaban presentes en la Agenda 2000 del MERCOSUR y algunos se remontan a la etapa de transición. Lo novedoso se encuentra entonces en la definición de la alianza estratégica y en la voluntad política de aplicarla. Resultan por otra parte de mayor interés los temas nuevos que se plantean tanto en el Programa para la consolidación de la Unión Aduanera, que fue presentado por Brasil; como en el Plan de Trabajo 2004-2006; y también en el primer informe de la Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes.

Entre estos nuevos temas se encuentran los objetivos programáticos del Programa Político, Social y Cultural, los cuales son: a) valorización del Foro Consultivo Económico y Social; b) fortalecimiento del papel de la Comisión Parlamentaria Conjunta a través de su participación en negociaciones y una articulación con los otros órganos de decisión con el objetivo final de conformar un Parlamento regional mediante elecciones directas; c) promover una mayor visión cultural entre los Estados para un mayor conocimiento del MERCOSUR cultural; d) fomentar una cooperación entre los institutos de investigación social para ir conformando indicadores sociales armonizados que sirvan de base para la elaboración de metas comunes de política social; e) concretar acuerdos en distintas áreas (migración, trámites, cooperación judicial) que faciliten los trámites al ciudadano regional, incluyendo la redacción de una carta de derechos del ciudadano regional.

Además de esos temas, se incluyeron otros que definen un camino diferente en materia de política económica y en modalidades de desarrollo regional, y que muestran diferencias entre el bloque regional y la propuesta inicial del ALCA. Entre esos temas para la agenda del MERCOSUR se incluyen: trato de las asimetrías de

desarrollo⁵; fomento de la integración productiva a través de foros de competitividad e instrumentos de financiamiento específicos; reconocimiento de diplomas para incentivar la libre circulación de profesionales; desarrollo de programas de cooperación en educación con el objetivo de mejorar los niveles educativos; reforzar el papel de la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología con el objetivo de fomentar polos de desarrollo y promover proyectos de integración física regional; entre otros.

El reconocimiento de las asimetrías estructurales y de las consecuencias que podrían ocasionar en los socios pequeños han sido tenidas en cuenta recientemente a partir de una propuesta de Paraguay de incluir este tema en la agenda regional. En ese sentido, tanto la propuesta de Brasil como el Programa de Trabajo 2004-2006 contemplan las asimetrías y en particular la situación de Paraguay por su condición de economía menor y de país sin litoral marítimo (tal como es enunciado en el punto 17 sobre negociaciones externas, en lo referente al MERCOSUR económico-comercial). Además de este punto, resulta importante que se haya incluido un acuerdo sobre el financiamiento compensatorio y el establecimiento de Fondos Estructurales destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de las regiones menos desarrolladas, lo que en 2005 tuvo como consecuencia la creación del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Finalmente también se incluye como prioridad otorgar respaldo financiero a Paraguay para desarrollar proyectos de cooperación técnica que contribuyan al fortalecimiento de los procesos de transformación productiva y de desarrollo económico y social. Esto último, con en el objetivo de promover alianzas estratégicas entre las empresas, promover la capacitación técnica intrabloque, así como la promoción de innovación tecnológica y una mayor participación del sector empresarial.

⁵ Puede parecer exagerado incluir el tema de las asimetrías de desarrollo como tema novedoso, pero hasta el momento no había encontrado su inclusión oficial. Es más, como se ha señalado en otras oportunidades, es la no inclusión de los diferentes niveles de desarrollo en el Tratado de Asunción y en el Acuerdo de Complementación Económica n° 18, de acuerdo al Tratado de Montevideo de 1980 que dio origen a la ALADI, lo que originó un cuestionamiento del mismo.

Estos objetivos e iniciativas son recientes, por lo que todavía no se pueden evaluar los resultados de los mismos. Ellos retoman el patrimonio integracionista latinoamericano asentado en el trato diferencial para países sin litoral marítimo (Paraguay y Bolivia exclusivamente) y de menor o mediano desarrollo. De esta manera, el impulso hacia una ampliación en el espacio sudamericano, más la inclusión de instrumentos correctores posibilitaría una adecuación del funcionamiento regional que no se condiciona a la propuesta original del ALCA, en la que todos los países tendrían los mismos derechos y obligaciones.

Estos avances regionales permiten avizorar otro escenario en las negociaciones entre el MERCOSUR y Estados Unidos en el contexto del ALCA, una vez que se encaucen las prioridades en materia continental de este último país y se defina el lugar de América Latina en su estrategia global. El establecimiento de una agenda diferencial en materia de desarrollo en el MERCOSUR, que puede ser acogida en el futuro próximo por el conjunto de países del espacio sudamericano, planteará seguramente las negociaciones hemisféricas del ALCA en el escalón de acceso a mercados y posteriormente se definirán otros peldaños, pero los mismos deberán tener en cuenta no sólo los intereses de Washington, sino también los nuevos desarrollos que retoman parte del patrimonio específico del proceso de integración latinoamericano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abreu, S. (2000): «Uruguay: socio pequeño del Mercosur», en L. Bizzozero, S. Abreu y F. Mateo (eds.), *Los países pequeños: su rol en los procesos de integración*, Documento de Divulgación núm. 8, Buenos Aires, Departamento de Integración y Programas Regionales, INTAL – BID, pp. 41-81.
- y Florencio, L. (1998): «O modelo brasileiro de industrialização diante das novas realidades da integração no hemisfério: Mercosul e NAFTA», en J. Guilhon Albuquerque, *Diplomacia para o desenvolvimento. Sessenta anos de política externa brasileira. 1930-1990*, Sao Pablo, USP, pp. 79-102.

- Amorin, C. (2003): «Comercio y desarrollo: ¿qué ALCA es posible?», *Diario Clarín* (Argentina) reproducido por Relnet *Informe ALCA* 85. En línea, disponible en <http://www.relnet.com.br> [acceso: mayo 2005].
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (varios años): *Progreso económico y social en América*.
- Beck, Ulrich (1998): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona, Paidós.
- Bernal-Meza, R. (2005): *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano.
- Bizzozero, L. (1994): «Las relaciones Comunidad Europea–países del MERCOSUR: una nueva definición de la cooperación», en Lincoln Bizzozero, Klaus Bodemer y Marcel Vaillant (eds.), *Nuevos regionalismos: ¿cooperación o conflicto?*, Fundación Friedrich Elbert de Uruguay (FESUR), Caracas, Nueva Sociedad.
- (2003): «Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur. ¿Hacia una cartografía sudamericana–interamericana?», en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 186, julio-agosto, pp. 128-142.
- (2003a): «A Small Country Faces Global Challenges», en F. Mora y J. Hey (eds.), *Latin American and Caribbean Foreign Policy*, Nueva York, Rowman, Littlefield Publishers, Inc., pp. 328-344.
- (2003b): «La participación de los actores de la sociedad civil en el Mercosur. ¿Hacia una ciudadanía regional en el bloque?», en A. Serbin (comp.), *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*, Buenos Aires, Universidad de Belgrano, Siglo XXI, pp. 87-118.
- (2004): «Nueva etapa del Mercosur frente a los diez años de Ouro Preto. Límites y perspectivas del ajuste institucional», en *Nueva Sociedad*, núm. 194, Caracas, pp. 14-27.
- (2005): «Los temas regionales en la nueva agenda del Mercosur y las negociaciones del ALCA», en *Aportes para la Integración Latinoamericana*, núm. 11 (12), julio, La Plata, editado en CD.
- Botto, M. y Tussie, D. (2003): «Las negociaciones comerciales y la participación de la sociedad civil. El caso paradigmático del ALCA», en A. Serbin (comp.), *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*, Buenos Aires, Universidad de Belgrano, Siglo XXI, pp. 177-206.
- Bouzas, R. y Soltz, H. (2002): *Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso Mercosur*. Documento 1, Hamburgo, Institut Für Iberoamerika–Kunde.

- Caetano, G. y Perina, R. (eds.) (2003): *La encrucijada política del Mercosur. Parlamentos y nueva institucionalidad*, Montevideo, CLAEH-UPD-OEA.
- Cánovas, G. (coord.) (1996): *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*, México, El Colegio de México.
- Cardoso, F. (1994): *Mãos à obra Brasil. Proposta de governo*.
- Cervo, A. (2001): *Relações Internacionais da América Latina. Velhos e novos paradigmas*, Brasília, FUNAG-IBRI.
- Cisneros, A. (comp.) (1998): *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Política Exterior en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2003): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2001-2002*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Da Motta Veiga, P. (2001): «Cénarios para as negociações comerciais externas do MERCOSUL», en D. Chudnovsky y J. Fanelli (coords.), *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*, Buenos Aires, Red Mercosur-Siglo XXI- BID, pp. 253-272.
- Deblock, Ch. y Brunelle, D. (1993): «Une intégration régionale stratégique: le cas nord-américain», en *Etudes Internationales*, núm. XXIV (3), Québec, pp. 595-630.
- Eliás, Jorge (2005): «El ALCA sigue trabajando el documento final», en *La Nación*, 5 de noviembre de 2005.
- Escudé, C. (1992): *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Nueva Política y Sociedad.
- Ferrer, A. (2000): «Subdesenvolvimento, dependência e integração: os dilemas da relação Argentina-Brasil», en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, núm. 64, julio-agosto-septiembre, Río de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior.
- Gabetta, C. (2006): «Multinacionales y Estados», en *Le Monde Diplomatique*, VII (82).
- García Canclini, N. (1999): *La globalización imaginada*, México, Paidós.
- Gilpin, R. (1990): *La economía política de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Guilhon Albuquerque, J. A. (2000): «La nueva geometría del poder mundial en las visiones argentina y brasileña», en F. de la Balze (comp.), *El futuro del Mercosur. Entre la retórica y el realismo*, Buenos Aires, CARI, ABA, pp. 79-85.
- Hettne, B. (1993): «Neo-mercantilism: The Pursuit of Regionness», en *Cooperation and Conflict*, núm. 28 (3), Helsinki.

- e Inotai, A. (eds.) (1994): *The New Regionalism. Implications for Global Development and International Security*, Helsinki, UNU World Institute for Development and Economics Research.
- ; — y Sunkel, O. (2000): *National Perspectives on the New Regionalism in the South*, Helsinki/Londres, United Nations University-World Institute for Development Economics Research, St. Martin's Press, Macmillan Press.
- Hugueneu Filho, C. y Cardim, C. (orgs.) (2003): *Grupo de Reflexão. Prospectiva sobre o MERCOSUL*, Brasilia, FUNAG-IPRI-SGIE-BID.
- Hurrell, A. (1992): «Latin America in the New World Order: A Regional Bloc of the Americas?», en *International Affairs*, núm. 68, pp. 123-131.
- Ianni, O. (1998): *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI.
- Instituto para la Integración Latinoamericana (INTAL) (2004): *Informe Mercosur Período 2003-2004*. J. Taccone y U. Nogueira (eds.), Buenos Aires, BID-INTAL, pp. 8-9.
- Jaguaribe, H. (2004): «América Latina y los procesos de integración», en *Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe*. Disponible en <http://www.sela.org> [acceso: mayo 2005].
- Keohane, R. (1986): «Reciprocity in International Relations», en *International Organization*, núm. 40 (1), pp. 1-27.
- Kissinger, H. (2003): *La nouvelle puissance américaine*, París, Fayard.
- Krasner, S. (1993): «Bloques económicos regionales y el fin de la guerra fría», en G. Vega Cánovas (coord.), *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*, México, El Colegio de México, pp. 73-98.
- Laens, S. y Osimani, R. (2001): «Dos frentes para la negociación externa del Mercosur: el ALCA y el Acuerdo con la Unión Europea», en D. Chudnovsky y J. Fanelly (coord.), *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*, Buenos Aires, Red Mercosur-Siglo XXI-BID, pp. 225-251.
- Le Monde Diplomatique* (2006): «Hacia nuevas reglas de juego. Argentina vs. Multinacionales», abril.
- Le nouvel observateur* (2005): «Atlaséco. Atlas économique et politique mondial 2005».
- Lowenstein, V. (2005): *ALCA /MERCOSUR. Propiedad intelectual y OMC*. Mercosur ABC. Del ABC al Mercado Común Sudamericano. Disponible en: <http://www.mercosurabc.com.ar> [acceso: abril 2006].
- Magariños, G. (2003): «La integración multinacional es también un arte de lo posible», en C. Hugueneu Filho y C. Cardim (orgs.), *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL*, Brasilia, FUNAG-IPRI-SGIE-BID, pp. 207-220.

- Marques Moreira, M. (2000): «Globalization versus Regionalism: A Brazilian Point of View», en B. Hettne, A. Inotai y O. Sunkel, *National Perspectives on the New Regionalism in the South*, Helsinki, UNU/WIDER, pp. 157-176.
- Martin, P. (1993): «La nouvelle dynamique de la politique commerciale aux Etats-Unis et l'Accord de Libre-échange Nord-Américain», en *Etudes Internationales*, núm. 24 (4), diciembre, pp. 5-38.
- Moniz Bandeira, L. A. (2004): «Argentina, Brasil y Estados Unidos: de la Triple Alianza al MERCOSUR», Grupo Editorial NORMA.
- Nye, J. y Keohane, R. (1988): *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, GEL.
- Oman, Ch. (1993): *Globalisation and Regionalisation: The Challenge for Developing Countries*, Paris, OCDE.
- Pinheiro Guimarães, S. (1998): «Desafíos e dilemas dos grandes países periféricos: Brasil e Índia», en *Revista Brasileira de Política Internacional*, núm. 41 (1), Brasilia, pp. 108-131.
- Rapoport, Mario (1997): «La Globalización: ideología, realidad, historia», en *Ciclos*, vol. 7, núm. 12, Buenos Aires.
- Rapoport, M. y Cervo, A. (orgs.) (2002): *El Cono Sur. Una historia común*, Buenos Aires, FCE.
- Roett, R. (comp.) (1999): *Mercosur: Integración regional y mercados mundiales*, Buenos Aires, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano.
- Rosenau, J. (1990): *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press.
- Schiff, M. y Winters, L. (2004): *Integración regional y desarrollo*, Banco Mundial, Colombia, Alfaomega Colombiana.
- Seitenfus, R. (2004): *Relações Internacionais*, Brasil, Manole.
- Serbin, A. (comp.) (2003): *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*, Buenos Aires, Universidad de Belgrano, Siglo XXI.
- Smouts, M. C. (1998): *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Politiques.
- ; Battistella, D. y Vennesson, P. (2004): *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz.
- Strange, S. (1987): «The Persistent Myth of Lost Hegemony», *International Organization*, núm. 41(4), otoño, pp. 1-15.
- Tokatlian, J. (2004): *Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- Vigevani, T. y Passini Mariano, M. (2004): *El ALCA light y el gobierno brasileiro*. Estudios sobre el ALCA núm. 20, Santiago de Chile, Fundación Friedrich Ebert.

4. EL REGIONALISMO ESTRATÉGICO EN LAS INTERACCIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y BRASIL EN EL ALCA: UN ANÁLISIS DESDE EL LIBERALISMO INTERGUBERNAMENTAL

JOSÉ BRICEÑO RUIZ *

A pesar de no haberse concluido las negociaciones en la fecha originalmente prevista, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) continúa siendo un tema de reflexión en los estudios sobre la nueva oleada de regionalismo en el mundo de la post-Guerra Fría. Surgido como una propuesta estadounidense que se remonta al discurso de la Iniciativa para las Américas de George Bush (padre) en 1990, fue confirmada en la Cumbre de las Américas de Miami (1994) y continuada en tres encuentros presidenciales adicionales y numerosas reuniones ministeriales.

Ciertamente, después de la Reunión Ministerial de Miami de noviembre de 2003, la idea de establecer un «ALCA abarcante» en su agenda y ámbito de aplicación sufrió un significativo estancamiento, que se manifestó posteriormente con toda crudeza en la Cumbre de Mar del Plata (noviembre 2005), cuando se produjo una división en el continente americano entre un grupo de 29 países favorables a continuar la negociación del ALCA; y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), junto con Venezuela, que se oponen a la negociación hemisférica. El ALCA constituye un ejemplo de integración norte-sur típico del orden mundial de la post-Guerra Fría y el colapso de la negociación multilateral no implica su desaparición. Estados Unidos ha optado por modificar su estrategia, dejando de lado la negociación global del ALCA que ha sido sustituida por la firma

* Profesor-investigador del Centro de Estudios de Fronteras e Integración de la Universidad de Los Andes (San Cristóbal, Venezuela).

de Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales basados en el ALCA. Chile, América Central, República Dominicana, Colombia y Perú ya han suscrito TLC con Estados Unidos.

En este capítulo se argumenta que el ALCA constituye una modalidad de regionalismo estratégico, que se ha ido configurando a partir de la alianza entre los Estados-nación y los grupos económicos transnacionales. Para entender bien este argumento, se aborda la conceptualización del regionalismo estratégico como modalidad o estrategia de integración. En tal sentido, se asume que el estudio del regionalismo estratégico es parte de un programa de investigación científica, tal como lo plantea Imre Lakatos, dedicado al análisis de la integración regional. En consecuencia, su interpretación requiere utilizar las herramientas teóricas fundamentales de la teoría de la integración, especialmente las propuestas por el liberalismo intergubernamental, enfoque teórico propuesto por Andrew Moravcsik (1998) para explicar el desarrollo de la Unión Europea. En este ensayo se asume que muchas de sus propuestas pueden contribuir de forma significativa a explicar la aparición del regionalismo estratégico a través del ALCA.

Este capítulo constituye un esfuerzo por interpretar la dinámica de integración del ALCA, y su objetivo central es descifrar las razones que han motivado a una superpotencia mundial como Estados Unidos a proponer la integración económica con los países latinoamericanos. De igual manera, se propone analizar el porqué muchos países en la región, especialmente Brasil y sus socios del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), han respondido de forma poco entusiasta e incluso han desarrollado una diplomacia bastante efectiva para impedir su consolidación. Sin embargo, debido a la extensión y naturaleza misma del capítulo no se revisará de forma meticulosa el proceso negociador del ALCA. En vez de ello, se concentrará en explicar, utilizando las ideas del liberalismo intergubernamental, las razones por las cuales se ha promovido una modalidad de regionalismo estratégico en las Américas.

I. DE LA POLÍTICA COMERCIAL ESTRATÉGICA AL REGIONALISMO ESTRATÉGICO

Desde inicios de la década de los ochenta el análisis estratégico invadió la teoría del comercio internacional, originando nuevos enfoques cuyas conclusiones eran distintas a las provistas por la teoría tradicional (véanse Brander y Spencer, 1983, 1984; Krugman, 1986). Aceptando muchos de los aportes de la economía industrial con relación a la competencia, en la nueva teoría del comercio internacional se argumentaba que las estructuras monopólicas y oligopólicas, limitadas al mercado doméstico y las cuales son consideradas nocivas para el incremento del bienestar dentro de un país; podían ser a escala internacional, instrumentos políticos de incremento del bienestar nacional (Cowling y Sugden, 1998: 340).

En este contexto, los gobiernos adquirirían un papel más activo en el comercio mundial, pues así como las empresas transnacionales (ETN) podían moldear los mercados oligopólicos mediante la acción estratégica, también los gobiernos podían hacerlo a través de medidas favorables a los «campeones nacionales». Esta última expresión describe ciertas compañías exitosas en sectores considerados clave, como la industria automovilística, aeronáutica y electrónica. Correspondía a los Estados promover una política comercial estratégica dirigida a ayudar a sus compañías exitosas en la competencia internacional en mercados oligopólicos, mediante subsidios a las exportaciones, promoción de la investigación y desarrollo o la protección del mercado doméstico (Cowling y Sugden, 1998: 341).

Como ha afirmado James A. Brander (1995: 2), la expresión «política comercial estratégica» difiere en la forma como ha sido utilizada en el debate académico, aunque finalmente ha adquirido un doble uso. Para algunos tiene una connotación militar, para otros es simplemente sinónimo de «importante». Según esta última aceptación, la política comercial estratégica es una forma de acción pública que está dirigida a favorecer un conjunto de industrias que son consideradas «importantes» por alguna razón.

No obstante, Brander (1995: 1) define la política comercial estratégica como una forma de política comercial que condiciona o altera la «relación estratégica» entre las compañías. Esta «relación estratégica» supone la existencia de firmas que tienen una interdependencia estratégica reconocida mutuamente. En términos formales, esto implica que las ganancias de una compañía pueden ser directamente afectadas por las decisiones estratégicas individuales de las otras firmas (Brander, 1995: 1). Para evitar esto, las ETN presionan a los gobiernos para que establezcan medidas que eviten que sus empresas vean deteriorar su influencia en la economía mundial.

Los gobiernos acudirían en principio a medidas de protección arancelaria. El argumento utilizado es que mediante los aranceles se puede obtener una ventaja estratégica frente a los rivales, al permitir a las empresas reducir los costos internos. Esto se logra mediante la obtención de economías de escala, que resulta de una ampliación de la producción y la consecuente reducción de los costos marginales. La protección garantiza una gran base de ventas interiores y, en consecuencia, un bajo costo marginal (Stiglitz, 1998: 522). Además de su aspecto arancelario, la política comercial estratégica comprendería medidas como el apoyo a la investigación, subsidios y apoyos a las exportaciones, y propuestas de regulación amplia del comercio internacional (véase Appleyard y Field, 1997: 419-460).

Las políticas comerciales estratégicas se han aplicado, en primera instancia, en un ámbito nacional, siendo Estados Unidos un excelente ejemplo. Desde el gobierno de Ronald Reagan (1981-1989) se ha establecido una coalición entre el ejecutivo estadounidense y las ETN (Haggard, 1998: 306), la cual en la década de los ochenta promovió estrategias unilaterales, bilaterales y multilaterales. A nivel unilateral se aprobaron normas que castigaban a aquellos países que desde la perspectiva de Washington tenían prácticas comerciales desleales, como fue el caso de la Ley General de Comercio y Competitividad, aprobada en 1998, en la que se incluía la Cláusula «Súper 301». La estrategia bilateral se fundamentó en la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio con países claves como Israel (1985) y Canadá (1998). La estrategia multilateral se

basó en la participación de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), en la que se propuso la regulación de las normas que afectan la propiedad extranjera, la liberalización del comercio de servicios y la apertura de la propiedad intelectual.

Estas estrategias basadas en la alianza entre las ETN y el Estado-nación se desarrollaron en un momento en el cual el mundo experimentaba un renacer del regionalismo económico. A pesar de su tradicional recelo por los acuerdos preferenciales, Washington decidió incorporarse a esta nueva oleada de integración regional; pero utilizando a esta última como un mecanismo para continuar promoviendo la política comercial estratégica. Se trata entonces de un «regionalismo estratégico», que aunque era apoyado formalmente por el Estado¹, tenía como objetivo permitir la expansión de las actividades de las ETN y la consolidación del proceso de regionalización de la economía mundial, mediante la creación de bloques económicos bajo el liderazgo del Estado-nación en el que estas compañías tienen su sede central.

¹ Conceptualmente la diferencia entre regionalismo y regionalización radica en el actor que los promueve. Así por ejemplo, Hine (1992: 115) define al regionalismo como «la promoción por los gobiernos de vínculos económicos internacionales entre países que son próximos geográficamente». El regionalismo también se puede definir como una modalidad de régimen internacional creado en un ámbito geográfico restringido. Su característica principal es la de ser un proyecto estatal o dirigido por el Estado que supone la creación de mecanismos formales de cooperación e integración. La regionalización, en cambio, se refiere «al incremento de la integración societal dentro de una región y a los procesos no dirigidos de interacción social y económica» (Hurrell, 1995: 334). La regionalización presenta dos variantes. La primera comprende flujos transnacionales de personas, bienes y servicios, el desarrollo de canales múltiples y de complejas redes sociales y la creación de una sociedad civil transnacional (Hurrell, 1995: 334). La segunda variable tiene una dimensión esencialmente económica y comprende la regionalización del comercio mundial, la cual es resultado de las transformaciones del sistema económico internacional y, sólo en menor medida, de acuerdos regionales de integración (Lorenz, 1991: 4).

II. HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN DEL REGIONALISMO ESTRATÉGICO: EL APORTE DEL LIBERALISMO INTERGUBERNAMENTAL

El regionalismo estratégico aparece entonces como una nueva modalidad de integración económica que aunque puede plantearse metas como la promoción del libre comercio, «no es necesariamente hecha para promover un interés universal, sino los del respectivo bloque económico, muchas veces liderado por un gobierno poco liberal, en alianza con corporaciones que tratan de penetrar otros bloques que son acusados de proteccionistas» (Hettne, 1996: 94). Para Deblock y Brunelle (1993: 596), el regionalismo estratégico es «toda forma de política económica internacional que tiene como objetivo, apoyándose en el regionalismo económico, establecer una relación de fuerza y desarrollar una ventaja comparativa sobre los mercados internacionales a favor de un grupo de países que forman un ente económico».

Puede observarse en el análisis que los actores fundamentales del regionalismo estratégico son los Estados y las ETN, pero hasta ahora se ha señalado sólo a Estados en cuyo territorio están ubicadas las sedes principales de las grandes corporaciones. Como es conocido, la mayor parte de éstas tienen su sede central en países como Estados Unidos, Japón o Alemania, es decir, grandes potencias. Hasta este punto del análisis, el regionalismo estratégico sería el resultado de una alianza entre las grandes potencias y sus ETN. De inmediato surge la pregunta ¿el regionalismo estratégico, no es acaso el rescate de la idea waltziana según la cual son las grandes potencias las que configuran la política mundial?

Para responder a esta inquietud, se debe señalar que desde hace más de 20 años se ha planteado en la literatura especializada la aparición de «Empresas Transnacionales del Tercer Mundo» o «Empresas Multinacionales del Mundo en Desarrollo», expresiones utilizadas para describir a los conglomerados económicos de los países en desarrollo que han promovido una estrategia de internacionalización a través de la inversión directa en otros países. En su mayor parte, son empresas que crecieron bajo la protección de la política

de sustitución de importaciones y, en consecuencia, sus actividades se realizaron básicamente en mercados domésticos. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, lograron desarrollar ciertas ventajas vinculadas a capacidades de diseño y adaptación de productos o de gerencia comercial, que les ha permitido competir exitosamente en mercados externos de menor desarrollo económico relativo, en los cuales dichas capacidades se adaptan a las necesidades y exigencias de los consumidores locales (véanse Chudnovsky y López, 1999; Magno Iglesias y Da Motta Veiga, 2002).

Esta realidad explica por qué países como Brasil o grupos como el MERCOSUR, han desarrollado políticas que tienden a semejarse al regionalismo estratégico. El MERCOSUR ha desplegado una política dirigida a promover externalidades positivas y el cambio tecnológico, similares al regionalismo estratégico. Estas políticas se desarrollan en estrecha alianza con ETN brasileñas o argentinas y su objetivo es permitir una ampliación de sus actividades productivas. Es válido argumentar que las ETN de los países en desarrollo pueden promover políticas de regionalismo estratégico. Sin embargo, la experiencia demuestra, como se analizará posteriormente, que esto es sólo posible cuando se trata de esquemas de integración sur-sur, como el MERCOSUR. En los esquemas de integración norte-sur, como el ALCA, las ETN de los países en desarrollo pueden optar por una estrategia de alianza con los sectores más proteccionistas, con el objetivo de defender su mercado regional.

Ahora bien, se debe partir del supuesto que el regionalismo estratégico es un fenómeno en construcción y no constituye en sí una teoría, sino que es parte de un estudio sobre el fenómeno mayor del nuevo regionalismo y la integración regional. En términos lakatonianos el estudio del regionalismo estratégico sería parte de un «Programa de Investigación Científica (PIC), que está constituido de un núcleo central rodeado de un cinturón protector de hipótesis auxiliares». El núcleo central está constituido por una serie de supuestos que definen el PIC y que debe ser aceptado por quienes participan en él (véase Lakatos, 1977).

El regionalismo estratégico ha sido promovido por la asociación entre el Estado-nación y un actor no estatal, las ETN. Esta afirmación es uno de los elementos del núcleo central del PIC en el cual

se encuentra inserto el regionalismo estratégico. Este PIC se suma a aquellos en los que se trata de superar la dicotomía entre Estado y actores no estatales al interpretar el fenómeno de la integración regional. De igual manera, concede una importancia similar a las variables políticas de poder y seguridad y las variables económicas relacionadas con el bienestar. En tal sentido, se inscribe en la línea de investigación que desde la década de los setenta ha desarrollado la escuela de la interdependencia, continuada en los años ochenta y noventa por el institucionalismo liberal, a los cuales se añade, con particular énfasis en este ensayo, los aportes del liberalismo intergubernamental.

En este marco, el regionalismo o integración regional se concibe como un proceso que resulta de factores internacionales y de la acción de los actores políticos internos, y el cual se desarrolla en tres etapas:

II.1. *La formación de las preferencias nacionales*

La primera etapa corresponde a la formación de las preferencias nacionales, que es resultado de una serie de variables sistémicas y de la actuación de sus agentes. A nivel sistémico destaca la existencia de un orden internacional no institucionalizado o débilmente institucionalizado y, al mismo tiempo, internacionalizado y globalizado, que ha conducido a los Estados a plantearse la necesidad de crear mecanismos de cooperación. En esta decisión, los Estados, considerados actores racionales, otorgan un lugar privilegiado a sus preocupaciones estratégicas y geopolíticas. Sin embargo, también se consideran las externalidades creadas por la creciente interdependencia económica.

Además de estas variables sistémicas, se debe considerar la acción de los agentes del sistema. En la tradición de la escuela de la interdependencia, se reconoce la existencia de actores estatales, transnacionales y transgubernamentales, cuya influencia en el proceso de formación de preferencias nacionales es analizada a continuación.

El Estado-nación en la formación de las preferencias nacionales

En este marco explicativo, el Estado continúa siendo un actor fundamental del proceso de integración, cuya actuación sigue estando fuertemente vinculada a variables geopolíticas. El ejecutivo, los parlamentarios y la burocracia que actúan en nombre del Estado están siempre preocupados por las amenazas que afectan su soberanía e integridad territorial. Ahora bien, se debe reconocer que las preocupaciones políticas de los Estados han evolucionado en las últimas décadas debido a la internacionalización de la economía. La seguridad nacional no es medida ahora sólo en términos de poder militar o control del territorio, sino también en razón de la capacidad de los Estados para incrementar su comercio, atraer nuevas inversiones y adaptarse a las externalidades creadas por la internacionalización. En tal sentido, los Estados promueven la integración cuando se percibe que ella puede engendrar externalidades geopolíticas positivas (Moravcsik, 1998: 26). Esto sucede cuando dos o más Estados con intereses similares perciben que la cooperación puede ayudar a eliminar o controlar las externalidades negativas producidas por la interdependencia económica.

En este enfoque se intenta superar la imagen del Estado como un actor monolítico y las explicaciones antiestatales de la integración regional. Para comprender y prever la posibilidad de regionalismo es necesario precisar los intereses domésticos en ciertas áreas y especificar la forma en que estos intereses pueden constreñir a los gobiernos. En otras palabras, la determinación de una política de promoción del regionalismo es el resultado de un proceso de formación de preferencias nacionales en el que se entrecruzan las preocupaciones estratégicas y geopolíticas de los Estados y los intereses económicos de las élites (Briceño Ruiz, 2003a: 362).

El papel de las ETN

En los países desarrollados las ETN tienen un papel significativo en la configuración de las preferencias nacionales. Para Pierre de Sernarclens (2001: 75), la expansión de las ETN ha significado una concentración sin precedente de su poder económico, puesto que se ha producido a la par de un crecimiento a nivel mundial de las estructuras oligopólicas en los principales sectores de producción, servicios y finanzas, en particular.

En el ámbito productivo se ha transitado del modelo fordista y taylorista al postfordista. En este último se articulan los procesos de diseño y fabricación, se fomenta la innovación continua y paulatina, privilegiándose la producción a justo tiempo e integrando la cadena de suministros (Oman, 1994: 25-30). Esto otorga una mayor prioridad a la cercanía física entre productores, proveedores y clientes, ocasionando un cambio en la política de localización productiva de las ETN, que privilegiaron durante décadas la producción extraterritorial fuera de la sede principal de la empresa y para el consumo local de los países donde han extendido sus actividades. En su estrategia actual, la cercanía geográfica se convierte en un elemento clave al garantizar la flexibilidad e innovación requerida por el modelo postfordista, además de permitirles obtener una mayor defensa frente al proteccionismo comercial y la creciente internacionalización de la oferta de servicios, configurando así un escenario favorable a un esquema de producción regional (Oman, 1994).

Como señala Bernard Gerbier (1997: 35), en el mundo postfordista las ETN se enfrentan a la disyuntiva de producir sólo para un Estado determinado, un espacio geográfico demasiado estrecho para el desarrollo de las fuerzas productivas, y el mundo, uno demasiado grande. La regionalización es el instrumento ideal para enfrentar esta disyuntiva al permitirles controlar los cambios que la globalización ha introducido en los patrones de producción de las ETN. Este escenario ha producido una reorganización de las estructuras y las estrategias de las ETN, mediante fusiones y adquisiciones, en particular en los sectores de la industria de alto desarrollo tecnológico. La consecuencia ha sido un proceso de

«regionalización» de la actividad económica, cuyo motor han sido las ETN. Abandonando su estrategia productiva de montaje extra-territorial para los mercados locales, las ETN han optado por la producción regional que, como afirma Gerbier (1995: 40), es un modelo que es susceptible de variaciones según las industrias, las funciones y la historia de cada empresa.

Uno de los factores que ha permitido el desarrollo de este proceso de regionalización es la liberalización regional del comercio y las inversiones, que brinda a las ETN una mayor libertad y un espacio en el que éstas pueden reestructurar su producción como mecanismo para mantener e incrementar su competitividad (Kreklewich, 1991: 32). En otras palabras, la integración regional o el regionalismo se convierten en un instrumento que permite consolidar el proceso de regionalización impulsado por las ETN. Es éste el punto en el cual la acción de las ETN se interconecta con la actuación de los Estados-nación que, muy a pesar de la literatura transnacionalista, continúan siendo actores fundamentales en las relaciones internacionales.

Como señala acertadamente Jean-Jacques Roche (1999: 290-291) las relaciones entre la casa matriz de una ETN y las autoridades nacionales de su país están fundadas esencialmente en la interdependencia. El caso de Estados Unidos es útil para validar este argumento. Muchos funcionarios de diversas administraciones estadounidenses han estado previamente vinculados a las actividades transnacionales. Desde estas posiciones han promovido políticas a favor de las ETN, ejemplo de las cuales puede ser la tradicional postura favorable de Washington a la apertura a la inversión extranjera. La política exterior de la Casa Blanca suele activarse para lograr objetivos de este tipo, mediante intervenciones militares como la realizada en 1954 contra el gobierno de Jacobo Arbenz en Guatemala o, mediante formas menos directas, como el apoyo al golpe de Estado a Salvador Allende en Chile en 1973. En ambos casos, se trataba de gobiernos «poco amigables» con la inversión extranjera.

Es entonces notoria la interdependencia entre las ETN y los Estados-nación en los que reside su casa matriz. La relación entre estos dos actores es ciertamente compleja y no pocas veces conflic-

tiva. Como aseveran Gill y Law (1988: 208-209): «la evidencia sugiere que las preocupaciones de seguridad del gobierno de Estados Unidos coinciden con los intereses económicos de las empresas estadounidenses. Cuando se han producido conflictos entre ambos usualmente, aunque no siempre, el Estado ha prevalecido». Robert Gilpin (1987: 241), coincide con este argumento al señalar que aunque los intereses de las corporaciones estadounidenses y los objetivos de la política exterior de Estados Unidos hayan colisionado en muchas ocasiones, ha existido la tendencia hacia una complementariedad de intereses entre ambos. Los líderes políticos y empresariales estadounidenses tienen la creencia general que la expansión en el extranjero de las corporaciones estadounidenses sirve a importantes intereses de Estados Unidos.

Esta estrecha relación entre el Estado y las ETN ha sido vital en la formación de preferencias nacionales que favorecen el regionalismo estratégico. A pesar del indiscutible mayor poder de las ETN, éstas tienen significativas limitaciones para dirigir la economía mundial, pues carecen «de una concepción global adecuada que les permita responder al carácter complejo del sistema mundial» (Fazio, 2001: 140). Ante esta situación, las ETN están obligadas a reconocer a los Estados-nación como sus interlocutores, compartiendo y delimitando con ellos la configuración del nuevo orden económico mundial. Las políticas comerciales estratégicas son expresión de esta alianza entre los Estados y las ETN.

Los grupos económicos nacionales

Otro actor no estatal² que interviene en el proceso de formación de las preferencias nacionales son los grupos económicos nacionales.

² Una limitación del liberalismo intergubernamental es que no describe de forma adecuada el abanico de actores que participan en la formación de las preferencias nacionales. Al limitarse sólo a los Estados, las ETN y los grupos económicos, se soslaya el impacto que el nuevo regionalismo tiene en otros sectores. El nuevo regionalismo no sólo se refiere a la eliminación de aranceles, sino que incluye temas como la propiedad intelectual, las inversiones, el medio ambiente, que tienen un impacto directo en los intereses de ciertos grupos sociales. Un ejemplo puede

Las demandas de los productores reflejan su posición en los mercados internacionales. Aquellos que son competitivos a escala mundial son favorables a la apertura y serán apoyados por los gobiernos si ello implica un incremento en las exportaciones. Si existen posibilidades de aumentar las exportaciones y si la competitividad de los productores es considerable, será mayor la presión a favor de la liberalización. Esto se manifestará a través del desmontaje arancelario y la armonización de la legislación comercial. Sin embargo, estas exigencias implicarán un ajuste de aquellos sectores que no son competitivos y producirán un incremento de las importaciones. Si el potencial de nuevas importaciones es demasiado grande, los grupos domésticos afectados también se movilizarán a favor de una mayor protección (Moravcsik, 1998: 38).

En consecuencia, se puede observar que los grupos domésticos no son *a priori*, ni favorables ni opuestos a la integración, sino que su perspectiva depende de cuál es su posición de mercado. La integración económica encontrará mayor apoyo a nivel nacional si el número de actores que se beneficiaría de ella es más elevado que los que serían afectados por la misma. Esto último se produce cuando los costos y las ganancias de la liberalización son compartidos por todos los sectores de la economía, lo que supone que ningún grupo en particular será la principal víctima de las pérdidas.

De igual manera, la posición de los actores nacionales cambia según cual sea el país con quien se plantea la integración. Estas relaciones también permiten que emerjan ciertos incentivos, positivos o negativos. Si la competitividad de un tercer país es muy elevada, serán mayores las presiones de ciertos sectores para establecer medidas proteccionistas. De igual manera, los productores de países en crecimiento, como Brasil o Argentina, prefieren un tipo de integración sur-sur, con países de igual o menor nivel de desarrollo, siendo poco entusiastas con formas de integración norte-sur con países más desarrollados.

ser el de los sindicatos y grupos de trabajadores, que pueden ser afectados si se aprueba una legislación flexible para atraer inversiones, lesionando derechos adquiridos en materia de salario mínimo o seguridad social. Esto implica una actuación mayor de estos actores en los proceso de integración.

II.2. *El regateo intergubernamental*

Estos tres actores (el Estado, las ETN y los grupos domésticos) configuran las preferencias nacionales. Una vez que éstas ya han sido formadas y que los Estados han tomado la decisión de promover la integración, se inicia un período de negociación interestatal o regateo intergubernamental, el cual corresponde a la segunda etapa del marco del liberalismo intergubernamental, y en el que se reflejan las preferencias variables, objetivos nacionales y el poder relativo de cada Estado. Siguiendo la tradición realista, Moravcsik estima que los Estados no realizarán concesiones más allá de sus intereses particulares. Para ello, se establecerá un mínimo común denominador entre los Estados más poderosos. De igual manera, la naturaleza de los asuntos a tratar limita la negociación al imponer restricciones a las acciones gubernamentales. De esta manera, la negociación interestatal refleja las posibilidades de acuerdos bilaterales o coaliciones, incluidas la oferta de vinculación de cuestiones y las amenazas de exclusión o entrada de temas en la negociación (Moravcsik, 1995).

II.3. *El régimen institucional*

Finalmente, en la tercera etapa, una vez concluido el regateo intergubernamental los Estados discuten el régimen institucional del proceso de integración. Para el liberalismo intergubernamental, las instituciones son subordinadas a los intereses de los Estados que las han creado. Las instituciones son simplemente el resultado de acuerdos intergubernamentales que se propone delegar o compartir soberanía.

Estas tres premisas del liberalismo intergubernamental permiten comprender el desarrollo del regionalismo estratégico como un proceso resultado de variables sistémicas y domésticas en el que participan diversos actores políticos (estatales y no estatales) y cuyo fin es crear condiciones favorables para la expansión de las actividades económicas a favor de los miembros de un grupo regional.

Sin embargo, la característica distintiva del regionalismo estratégico es la presencia casi exclusiva de las ETN como el socio del Estado en el proceso de formación de preferencias nacionales. Como se observará en el caso del ALCA, este rasgo ha producido un modelo de integración en el se ha tomado poco en cuenta los intereses de otros grupos económicos nacionales y los demás actores no estatales, generando una reacción que ha impedido su cabal desarrollo.

III. EL ALCA COMO MANIFESTACIÓN DE REGIONALISMO ESTRATÉGICO DE ESTADOS UNIDOS

Desde la perspectiva de Estados Unidos, el ALCA es una forma de regionalismo estratégico que responde a motivaciones geopolíticas y geoeconómicas, vinculadas a la idea de interés nacional. Estas motivaciones responden a variables globales y hemisféricas, como las siguientes:

La primera variable global es el fin de la Guerra Fría y la relativa menor importancia de las cuestiones de seguridad hasta el 11 de septiembre de 2001. En vez de ello, se produjo un proceso de regionalismo y regionalización que condujo a muchos especialistas a configurar un mundo dividido en bloques regionales.

En Europa, el euro-optimismo surgido por la realización del Mercado Único en 1992, dio un nuevo impulso a la integración en esta parte del globo. Por un lado, se creó el Espacio Económico Europeo (EEE), zona de libre comercio entre la Unión Europea (UE) y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés), excluyendo Suiza. Por otro lado, la quinta ampliación comunitaria que se produjo en el año 2004, al ingresar diez nuevos miembros, fue prevista casi desde la misma caída del muro de Berlín. Paralelo a este proceso de ampliación de la UE, han surgido propuestas de integración interregional con los países del Mediterráneo. En la Conferencia de Barcelona, celebrada en 1995, la UE y todos los Estados del Norte de África y el Medio Oriente, acordaron iniciar negociaciones para establecer una zona de libre comercio para el 2010.

La UE también renegoció los acuerdos de Lomé. En junio del 2000 los países de África, el Caribe y el Pacífico suscribieron el Acuerdo de Cotonú, que sustituyó al de Lomé y estableció las bases para la eliminación de la no reciprocidad comercial que había caracterizado las relaciones entre la UE y sus antiguas colonias. La UE ha negociado también acuerdos comerciales con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), México, Chile, Sudáfrica; y discute con los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés), así como con el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

El Sudeste Asiático y el Pacífico es un caso atípico de regionalismo débil y fuerte regionalización. Muchos autores prefieren esta última expresión para describir la dinámica económica en esta región, por tratarse de un proceso de creciente interdependencia económica y comercial resultado más de la evolución de las fuerzas del mercado que de cualquier acuerdo comercial suscrito entre los Estados (Lorenz, 1991: 3-10). Japón, los países de reciente industrialización (PARI) y los países de la ASEAN conformarían *de facto* uno de los bloques comerciales más dinámicos de la economía mundial (Brand, 1992: 279). Según Ramírez Bonilla (1993: 20), en el Asia-Pacífico se está produciendo «una forma particular de integración económica o, para ser más precisos, de integración productiva, realizada por los grandes capitales de la región con el auxilio de los gobiernos nacionales, sin pasar, por lo general, por acuerdos bilaterales ni mucho menos multilaterales». Sin embargo, en esta región lo que se ha impuesto en realidad es un modelo de división del trabajo entre Japón y el resto de las economías emergentes.

En el pasado, Japón importaba materias primas y exportaba productos elaborados. Actualmente, la división tiende a ser horizontal, encargándose los PARI del desarrollo de ciertas industrias, mientras Japón desarrolla bienes de alta tecnología, en especial la microelectrónica y robótica. Este modelo de desarrollo, conocido «modelo de la bandada de gansos» (*flying wild geese model*), ha permitido una mayor interdependencia económica en la zona. Esta realidad ha sido uno de los factores que ha impulsado el proceso conocido como ASEAN+3, constituido por los miembros de este bloque regional del Sudeste Asiático, junto con China, Corea del Sur y Ja-

pón. Algunos especialistas consideran que este grupo tiene el potencial de convertirse en el marco más importante del nuevo regionalismo asiático (Bustelo, 2006: 61).

Estos procesos regionales en Europa y el Asia-Pacífico han incidido en la decisión de Estados Unidos de abandonar su tradicional apego al multilateralismo y, promover la creación de su espacio regional propio con los países de América Latina y el Caribe. Como afirma Wiarda (1998: 45), a comienzos de los noventa, en ciertos círculos de las élites estadounidenses dominaba la percepción que América del Norte y del Sur eran complementarias: «el Norte industrial, desarrollado, con altos niveles de educación y tecnología; el Sur rico en recursos naturales, en proceso de desarrollo, agrícola y con mercados en expansión». Si a esto se suma la proximidad geográfica, la inmigración, los patrones comerciales, las inversiones, el turismo y las comunicaciones, América Latina parecía un socio adecuado para establecer un bloque comercial.

Una segunda variable sistémica fueron las dificultades que ha sufrido el sistema de comercio mundial desde la Ronda Uruguay del GATT. Desde entonces se insiste en la ineficacia del régimen mundial del comercio, que no estaría suficientemente estructurado y sería incapaz de adaptarse o responder a las necesidades del orden global cambiante (Mistry, 1995: 14-15). Esta ineficacia del multilateralismo sería resultado del creciente número de participantes en el GATT. Cuando los miembros de este último eran relativamente pocos se obtuvieron éxitos importantes en la liberalización del comercio mundial, pero una vez incrementado su número después de la Ronda Kennedy (1964-1967), resultó más difícil alcanzar acuerdos por lo complicado de establecer un balance político entre los miembros. Por otra parte, la aparición de nuevas formas de discriminación comercial, como las restricciones voluntarias a las exportaciones, demostró los límites del GATT para regularlas y monotrearlas (Krugman, 1995: 74). Frente a todas estas circunstancias, el multilateralismo no estaba contribuyendo de manera efectiva al logro de un régimen de comercio mundial abierto.

El ALCA permitiría a Estados Unidos ejercer presión sobre los otros bloques comerciales para avanzar en la construcción de un nuevo orden multilateral. No se debe olvidar que la Iniciativa

para las Américas se anunció en el contexto de las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), proceso en el cual la hegemonía estadounidense había sido retada por Japón y la UE en temas como la agricultura, los servicios culturales o la apertura del mercado del acero. Para Estados Unidos la integración con los países de América Latina y el Caribe le aseguraba una serie de socios, lo que a su vez, fortalecía su posición en las negociaciones multilaterales. Era como una suerte de mensaje a Japón y a Europa para indicarles que si no estaban dispuestos a avanzar en el ámbito multilateral en temas como los servicios o la propiedad intelectual, pues entonces Washington lo haría en un plano regional (véase Briceño Ruiz, 1998; 2003b).

Una tercera variable, en este caso hemisférica, se vincula con el fin de la Guerra Fría y la reconstrucción de la agenda estadounidense para América Latina. Esta agenda incluía la promoción de la democracia y los derechos humanos, el libre comercio y la integración económica, la lucha contra las drogas y el crimen organizado, la reforma económica y la lucha contra la pobreza (Wiarda, 1998: 40; Russell, 2003: 99). En el fondo, tras estos factores subyacen las variables de seguridad que también son parte del nuevo regionalismo y de la firma de tratados de integración en el continente americano. Como señaló el ex Subsecretario de Asuntos Económicos, Comerciales y Agrícolas de Estados Unidos, Stuart E. Eizenstat (citado en Russell, 2003: 100): «los acuerdos comerciales de la post-Guerra Fría serán equivalentes a los pactos de seguridad de la Guerra Fría, comprometiendo a naciones en un círculo virtuoso de prosperidad mutua y proporcionando mecanismos de defensa contra la inestabilidad. Un mundo más integrado y próspero será también un mundo más pacífico, un mundo más hospitalario a los intereses e ideales de Estados Unidos».

En cuarto lugar, otra variable hemisférica fue el giro que se produjo en la estrategia económica de los países latinoamericanos desde fines de la década de los ochenta, en la cual se abandonó el modelo de crecimiento hacia adentro basado en la industrialización con sustitución de importaciones. En vez de ello, se optó por políticas económicas basadas en el mercado y la apertura comercial, deli-

neadas en el denominado Consenso de Washington. Como el ALCA se basa en buena medida en políticas económicas de corte neoliberal, la mayor parte de los países de la región, pero especialmente Estados Unidos, percibían a esta propuesta de integración hemisférica como un mecanismo para garantizar la continuidad de la reforma económica. En este sentido, autores como Grugel (2004: 608), conciben al ALCA como una propuesta estadounidense dirigida a crear una modalidad de «gobernanza» liberal en el continente americano.

Finalmente, la propuesta del ALCA también responde a la alianza que se ha constituido desde mediados de la década de los ochenta entre el gobierno de Estados Unidos y las ETN con sede en este país. Los temas más importantes de esta coalición han sido la eliminación de las normas discriminatorias contra los inversionistas extranjeros, y es justamente a partir de esos años que la política comercial estadounidense comenzó a preocuparse no solamente de los aranceles sino también de «los temas relacionados con el comercio», como la regulación de la inversión extranjera o la propiedad intelectual. El ALCA se propone crear así, un marco institucional y legal que favorezca la expansión de las actividades de las ETN, en un contexto en el que el predominio del modelo postfordista requiere establecer las actividades productivas en países de bajo costo, vecinos a sus centros de decisión.

Diversas investigaciones coinciden en señalar que la creación del ALCA generaría una expansión de las exportaciones de Estados Unidos en el continente americano. Estudios de Godinez Zúñiga (1994), Hufbauer y Schott (1995) y De La Reza (2003) evidencian que, al menos en su etapa inicial, el ALCA producirá una considerable expansión de las exportaciones de las firmas estadounidenses hacia la región. Esto obedecería a la estructura arancelaria predominante en los diversos países del continente. Estados Unidos tiene uno de los promedios arancelarios más bajos del mundo: 2%. En cambio, los países latinoamericanos y caribeños tienen un arancel promedio superior al 10% (De La Reza, 2003: 796). Al producirse la eliminación de los aranceles, los bienes y servicios estadounidenses serían los más beneficiados, al poder ingresar en mercados que aún actualmente tienen aranceles de dos dígitos, mientras que para los

países latinoamericanos la reducción arancelaria de Washington no sería tan significativa.

A esto se debe sumar que el sector agrícola, en el cual los países latinoamericanos son competitivos, es uno de los puntos de discordia con Estados Unidos, lo que limita el potencial de crecimiento de las exportaciones de América Latina en el marco del ALCA. Además, las barreras no arancelarias (BNA), en particular instrumentos como las normas antidumping y los derechos compensatorios, mecanismos fundamentales de protección utilizados por Estados Unidos, han sido difíciles de negociar. Debido a los bajos aranceles existentes en Estados Unidos, es fundamental la eliminación del proteccionismo agrícola y las BNA, así como la regulación en un ámbito regional de las normas sobre acceso a los mercados y sanciones comerciales (antidumping, etc), para que se produzca una expansión de las exportaciones latinoamericanas hacia el mercado de Estados Unidos.

En materia de inversiones, el ALCA propone el trato nacional para los inversionistas de los países que forman parte del acuerdo. Esto ya es una forma de discriminación que, dependiendo de la medida en que lo acordado en el ALCA supere a las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), podría producir una desviación de las inversiones en desventaja de los países extra-hemisféricos.

Además, el ALCA, como modalidad de integración profunda, se propone regular aspectos como la propiedad intelectual o las normas ambientales y laborales vinculadas con el comercio. Estos son temas sobre los cuales ha sido difícil alcanzar consensos en el ámbito multilateral de la OMC. Si el ALCA se concibe como una modalidad de regionalismo estratégico, al menos desde la perspectiva de Estados Unidos, se puede comprender la inclusión de estos temas. Se trataría simplemente de la continuación de la estrategia forjada desde el gobierno Reagan entre Washington y las ETN con sede central en este país para lograr la sanción de normas que faciliten la expansión de sus actividades en la economía global. En consecuencia, el ALCA sería un intento deliberado de parte de Estados Unidos para consolidar su hegemonía en el Hemisferio Occidental, al integrar de forma pacífica a las economías latinoamericanas mien-

tras legitima una agenda de integración profunda (Carranza, 2004: 320).

Esta coalición Estado-ETN se ha impuesto en el diseño de la política de integración de Estados Unidos. Sin embargo, otros actores que pueden ser afectados por el proceso del ALCA han reaccionado en contra de las propuestas implícitas en esta modalidad de regionalismo estratégico. Existen en primer lugar grupos proteccionistas, sindicatos y organizaciones no gubernamentales (ONG) protectoras del medio ambiente que temen que la firma de acuerdos comerciales con países con menor grado de desarrollo, conduzca a salarios bajos y falta de regulaciones que genere una competencia desleal que afecte a los trabajadores y a ciertas regiones estadounidenses. Además existen posiciones atlantistas (que privilegian la relación con Europa), multilateralistas (que apoyan las negociaciones de la OMC) o aislacionistas que tampoco apoyan la integración con América Latina y el Caribe (Nicoletti, 2004: 203). La acción de estos actores, en buena medida, en rechazo a la propuesta del ALCA, explica en alguna medida el colapso de este proceso.

IV. LA RESPUESTA ESTRATÉGICA MERCOSURIANA

Cuando el presidente Bush (padre) anunció la Iniciativa para las Américas, y cuando William Clinton la ratificó en la Cumbre de Miami (1994), existía en América Latina un gran optimismo sobre la integración hemisférica. Esto cambió cuando en algunos países comenzó a percibirse que la distribución de los costos y los beneficios era bastante desigual. Tal fue el caso del MERCOSUR, que bajo el liderazgo de Brasil ha desarrollado una estrategia coherente frente al ALCA. En Brasilia la integración hemisférica siempre se ha observado con muchas reservas. Se cree que Washington «utiliza el proyecto del ALCA para invalidar los proyectos de integración económica latinoamericana y configurar así una América de acuerdo con el ideal estadounidense» (Sangmeister y Fuentes, 2001). Además de esto, se teme que la participación en el ALCA signifique renunciar al proyecto de integración representado por el MERCOSUR.

SUR, núcleo del proyecto político y económico de Brasil desde inicios de los años noventa.

El MERCOSUR fue antecedido por el denominado «Programa de Cooperación e Integración Argentino Brasileño» (PICAB), un esquema bilateral diseñado en torno a la complementación interna y de la integración productiva sectorial más allá de las fronteras, con énfasis en aquellos sectores capaces de generar externalidades positivas para el crecimiento económico y el cambio tecnológico (Costa Vaz, 2003: 5). Este proceso evolucionó en el MERCOSUR en 1991, asumiendo entonces otros objetivos más vinculados con los procesos de reforma económica y apertura comercial y planteándose como una de sus mayores metas el garantizar el acceso a un mercado ampliado en el que se pudiese continuar la transformación productiva (Peña, 2003: 460).

Desde el punto de vista económico, aunque en Brasil y en el MERCOSUR nunca se ha rechazado la propuesta estadounidense, se ha objetado el modelo de ALCA promovido desde 1994. En particular, el MERCOSUR ha objetado la idea de aprobar normas que excedan los compromisos adquiridos en la OMC en materia de propiedad intelectual, inversiones y compras gubernamentales. Esto se explica debido a la existencia de diferencias significativas en cuanto a las prioridades de liberalización adoptadas por Estados Unidos y Brasil, que indudablemente reflejan distintos niveles de desarrollo. Por ser una economía competitiva y basada en los servicios, Estados Unidos está interesado en temas legales como por ejemplo, las compras gubernamentales y los derechos de propiedad intelectual. Brasil y el resto de los países del hemisferio que no pertenecen al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en cambio, debido a su carácter de economías más cerradas y de base industrial, siguen estando preocupados por temas sectoriales que, por lo general, se centran en reducciones de aranceles y un creciente acceso al mercado (Wise, 2003: 57).

Por otra parte, según la teoría económica de la integración, ésta genera una relocalización de las actividades productivas. Si las economías que se integran son relativamente homogéneas, con una actividad comercial recíproca y convergentes en términos de niveles de ingreso y desarrollo tecnológico, los ajustes serán relativamente

rápidos y los desórdenes económicos moderados. Si la integración, en cambio, se produce entre países altamente heterogéneos entre los que se superpone una diversidad productiva, tanto los beneficios como los costos de la integración pueden ser relativamente magnificados y su distribución desigual (Devlin *et al.*, 2003: 41).

El ALCA es un caso de integración entre países heterogéneos y la clase dirigente y empresarial en el MERCOSUR está consciente de ello. En particular, países como Brasil no se involucrará en un proceso sustentado en una apertura veloz de su economía. El fuerte sesgo librecambista del ALCA significaría el fin de la estrategia de desarrollo industrial brasileña, conduciendo, como ocurrió en Argentina, al desmantelamiento de su parque industrial, que quedaría reducido a «chatarra bajo una devastadora reducción de aranceles y soportando crecientes saldos negativos en su balanza comercial» (Moniz Bandeira, 2003: 149). Por ello, desde los mismos inicios del proceso del ALCA diversos voceros del gobierno brasileño se han opuesto a un modelo de apertura radical y desregulación económica. Como señala Nicolla Phillips (2003: 341), en diversos sectores de Brasil predomina la idea que se debe aún concluir el proceso de industrialización por sustitución de importaciones y que las amenazas a su industrialización, provenientes de los países del norte, es un reto que debe ser manejado con cuidado. Ya el 1997, el entonces canciller Luiz Felipe Lampreia, afirmó que no era razonable esperar que Brasil

se disponga a avanzar en un nuevo esfuerzo de amplia liberalización comercial, en particular cuando esa apertura externa envuelve relaciones abiertamente asimétricas, con socios que disponen de economías bien desarrolladas, sofisticadas y competitivas. Nuestros agentes económicos necesitan de tiempo suficiente para completar su adaptación a las nuevas reglas y situaciones de mercado. No debemos permitir una confusión entre la defensa de un ritmo para esa liberalización comercial adicional y el supuesto resurgimiento del proteccionismo [citado en Fernández, 2000: 297].

Las diferencias no se concentran exclusivamente en lo comercial. También existen profundas divergencias en cuanto a la forma como Estados Unidos concibe el orden internacional post-11 de septiembre de 2001. Después de los atentados terroristas la admi-

nistración Bush detectó tres zonas de alarma para sus intereses vitales en el Hemisferio Occidental. Dos de ellas se encuentran ubicadas en América del Sur: Colombia y la frontera colombo-venezolana y la triple frontera entre Argentina, Paraguay y Brasil (Tokatlian, 2003: 1). En este contexto, América del Sur se convierte en un escenario de la lucha antiterrorista. El gobierno brasileño rechaza este enfoque. En mayo de 2002, durante la segunda Cumbre eurolatinoamericana en Madrid, el entonces presidente Fernando Henrique Cardoso criticó a George Bush (hijo) por intentar transformar la agenda internacional sólo en una agenda de seguridad. En vez de ello, Brasilia promueve una estrategia dirigida a conservar a América del Sur como una zona desmilitarizada y libre de la presencia permanente de tropas extrarregionales. Esto supone, evidentemente, una preocupación por los efectos de derrame del Plan Colombia, especialmente en la Amazonia (Serbin, 2003: 40). En este aspecto, son notorias las coincidencias con la UE que, en especial Alemania y Francia, también se oponen a la agenda unilateral de seguridad desarrollada por Washington.

Finalmente, los actores no estatales brasileños, en particular el empresariado, también han manifestado sus reservas con relación al ALCA. Los segmentos industriales orientados al mercado interno y algunos sectores con potencial exportador, pero que no tienen el tamaño suficiente como para competir con productores de mayor dimensión en la región, no terminan de convencerse de los beneficios de la integración hemisférica (Machado, 2003: 1).

El rechazo es particularmente significativo en el sector industrial. Estudios evidencian que sectores brasileños como el electro-electrónico y químico-farmacéutico perderían con el ALCA debido a su baja productividad (Mello, 2002: 4). Un estudio realizado por la influyente Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), demostró que Brasil perdería cerca de 1.000 millones de dólares anuales en su comercio exterior con la creación del ALCA. El informe, señala que el ALCA traería más riesgos que oportunidades para la economía brasileña. Según el estudio, en el hipotético caso de que el ALCA redujese a cero todas las tarifas de importación en los países americanos, excluida Cuba, las exportaciones brasileñas aumentarían en 1.252 millones de dólares anuales, mientras que las impor-

taciones crecerían en 2.254 millones de dólares. El Presidente de la FIESP, Horacio Lafer Piva, al comentar sobre el informe señaló que, «cuando quiere, Estados Unidos es una apisonadora. Es necesario reducir las asimetrías porque sin eso no se puede ni empezar el juego» (Agencia EFE, São Paulo, 26 de julio de 2002).

Todos estos factores, ligados a los intereses geopolíticos y geoeconómicos del Estado brasileño y la posición del sector empresarial han configurado las preferencias nacionales del país, en las cuales, en términos generales, ha predominado el escepticismo, cuando no el rechazo a la integración hemisférica.

El Estado brasileño percibe el riesgo de perder su liderazgo regional, lo que incluiría un mayor debilitamiento del MERCOSUR, que en caso de aprobarse un ALCA quedaría inmerso y subordinado al proceso hemisférico. «El ALCA es una opción, el MERCOSUR un destino», expresión del presidente Cardoso en su discurso en la Cumbre de Québec, responde a esta reivindicación brasileña de ser un líder en América del Sur. La construcción del MERCOSUR fue parte de un proceso de ampliación del espacio económico brasileño, mediante la construcción de una unión aduanera con sus vecinos, que debería evolucionar a un mercado común, como la UE. Unida al MERCOSUR estaría la propuesta de crear un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), con los restantes países de la región, que luego se transformó en Comunidad Sudamericana de Naciones. Esta fue establecida en diciembre de 2004, en Cuzco, Perú, creándose así un espacio para fomentar la cooperación y concertación de la región.

Este bloque regional sudamericano se convertiría en un contrapeso al esquema de regionalismo estratégico del ALCA. Como señalan Mace y Bélanger (1999: 42), el único contrapeso significativo al predominio estadounidense en el contexto continental es la acción colectiva. Corresponde a Brasil el liderazgo, pues posee uno de los mayores parques industriales del mundo, relativamente eficiente y diversificado en sus exportaciones, que están compuestas en más de un 50% de manufacturas y productos de tecnología avanzada (Moniz Bandeira, 2003: 186).

Además, Brasil siempre ha tenido pretensiones de ejercer un liderazgo en la geopolítica sudamericana. Esto se relaciona con el pa-

radigma dominante en la política exterior brasileña, una de cuyas premisas es considerar que Brasil está en oposición a Estados Unidos. El objetivo de su política exterior es afirmar al país como una potencia regional frente a la hegemonía estadounidense (Da Motta Veiga, 2000: 55). En este contexto, el MERCOSUR desempeña un papel tan importante, que autores como Aggarwal y Espach (2004: 27) consideran que para Brasil su valor es más político y estratégico que económico. Este acuerdo regional ha servido como mecanismo para negociar de forma conjunta con la UE y Estados Unidos en términos favorables. Además, el liderazgo de Brasil en el MERCOSUR y en el espacio sudamericano ampliado, le permitiría incrementar su poder e influencia en temas globales, incluyendo su aspiración de convertirse en miembro permanente de la Organización de las Naciones Unidas (Aggarwal y Espach, 2004: 27). Por estas razones, durante el proceso de formación de preferencias nacionales con relación al regionalismo hemisférico, el Estado brasileño optó por dar prioridad al MERCOSUR.

De igual manera, los sectores productivos ayudaron a configurar esta preferencia nacional. Tanto las ETN como las empresas volcadas al mercado interno, no vislumbran mayores beneficios en el ALCA y sí en cambio muchos riesgos. Como afirma Moniz Bandeira (2003: 154), en Brasil no se está interesado en participar en ninguna zona de libre comercio con potencias mucho más desarrolladas y que posean ventajas estructurales, como es el caso de Estados Unidos. La percepción es que esto «produciría efectos destructivos en la industria brasileña, especialmente en los sectores más sofisticados, como los bienes de capital, componentes electrónicos, química, electrónica de consumo, *software* y computadoras, y tendería a desarticular su economía y retrotraerla a una condición agrícola o agroindustrial, productora de bienes industriales livianos o tradicionales» (Moniz Bandeira, 2003: 155).

Esta preferencia nacional ha sido defendida por los funcionarios brasileños y mercosurianos durante el regateo intergubernamental en los distintos grupos de negociación del ALCA, expresándose en tres exigencias fundamentales: La primera es la inclusión de temas de interés para el país (agricultura, normas antidumping), que siempre han encontrado resistencia o posiciones poco flexibles en Esta-

dos Unidos. La segunda preocupación se refiere a la posibilidad de incluir en la agenda de negociación temas como las cláusulas laborales o ambientales o el uso futuro de éstas por parte de Washington como instrumento de protección. La tercera preocupación se refiere a la distribución temporal de las concesiones recíprocas en el acceso a los mercados, en especial en el comercio de bienes (véanse Machado, 2003: 2; Paiva Abreu, 2003: 38).

Por ello, a lo largo de la negociación del ALCA, Brasil, apoyado por sus socios del MERCOSUR, se opuso a la agenda maximalista de Estados Unidos que pretendía convertir al acuerdo hemisférico en una normativa OMC-Plus. La estrategia tuvo éxito. Incluso antes del colapso de la negociación en la Cumbre de Mar del Plata, los acuerdos alcanzados en la reunión ministerial de Miami (noviembre 2003), en la cual se aceptaba negociar un ALCA en dos pisos, implicaron un triunfo para Brasil. De esta forma, en Miami se convino en negociar un ALCA en dos niveles: En el primer nivel participarían todos los países y su agenda sería minimalista, excluyéndose temas como los servicios, compras gubernamentales y propiedad intelectual. En el segundo nivel, que podría limitarse a un número menor de países, sería factible negociar compromisos más profundos. La propuesta del primer nivel, global en el número de miembros pero limitada en la agenda, reconocía las demandas brasileñas (Da Motta Veiga, 2004: 14).

Para Brasil es difícil desarrollar una modalidad de regionalismo estratégico en el ALCA, debido a la imponente hegemonía de Estados Unidos. A pesar de que existe una estrecha alianza entre el Estado y los actores productivos, las posibilidades de imponer sus posiciones en la fase de regateo gubernamental son limitadas. Sin embargo, Brasil sí tiene una propuesta de regionalismo estratégico en el plano del MERCOSUR y América del Sur en general, expresión de lo cual es la creación de una Comunidad Sudamericana de Naciones. Como su poder de negociación en estos procesos es mayor, Brasilia les ha dado prioridad. La consolidación de estas iniciativas podría significar un incremento de sus capacidades en un proceso de negociación hemisférica.

Bajo este mismo enfoque deben interpretarse las negociaciones con la UE. En todo caso, la estrategia brasileña ha sido convertir al

MERCOSUR en un proyecto alternativo al ALCA. Como señala Jean Grugel (2004: 611): «El perfil del MERCOSUR es menos el de un *building bloc* en el camino a una zona de libre comercio hemisférica y más una alternativa a ésta. Como tal (el MERCOSUR), se ha convertido en un socio atractivo en otras alianzas región-región que se propone rivalizar o retar el dominio de Estados Unidos en el espacio sudamericano» (Grugel, 2004: 611).

Tanto el MERCOSUR como la Comunidad Sudamericana de Naciones son parte de una estrategia brasileña para convertir a América del Sur en un grupo particular en la Comunidad Internacional. Especialistas como Maria Regina Soares De Lima y Mónica Hirst (2006: 29), incluso afirman que después de la firma del TLCAN, los tomadores de decisiones en la política brasileña han cuestionado la etiqueta de una sola región denominada América Latina. La identidad de Brasil como país latinoamericano está siendo sustituida por la idea del país como una potencia sudamericana. En este marco, hubiese sido poco coherente apoyar a la propuesta del ALCA, que buscaba la consolidación de la hegemonía estadounidense en todo el continente.

V. CONCLUSIÓN

La propuesta del ALCA es una modalidad de regionalismo estratégico, producto de la estrecha alianza que se ha establecido entre el Estado y las ETN estadounidenses. Aceptando las premisas del liberalismo intergubernamental, según las cuales la integración es un proceso de dos niveles (doméstico e internacional) en el que ocurre primero una fase de formación de las preferencias nacionales y luego un regateo intergubernamental, se puede comprender la naturaleza del modelo implícito en el ALCA. Cuando éste incluye como uno de sus componentes principales la regulación de las inversiones, propiedad intelectual y compras gubernamentales, está expresando los intereses de las ETN que reclaman un marco legal más flexible para sus actividades productivas. En este sentido, la propuesta del ALCA transforma la estrategia de política comercial es-

tratégica multilateral, promovida por Estados Unidos desde la Agenda Singapur del GATT (1985) en regionalismo estratégico, ya iniciado con el TLCAN.

En ambos casos el objetivo es el mismo: crear mejores condiciones para la expansión de las actividades de las ETN y fortalecer el interés nacional estadounidense. Este último factor fue importante en el momento del anuncio de la Iniciativa para las Américas, pues mostraba al mundo el interés de Washington de convertirse en líder de un bloque regional, una jugada importante a inicios de los noventa, cuando muchos avizoraban un mundo dividido en bloques económicos y cuando las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT se estancaban.

Por ser una modalidad de regionalismo estratégico, el ALCA representó en gran medida los intereses de los actores que participaron en el proceso de formación de preferencias nacionales en el que se originó, a saber, Estados Unidos y sus ETN. He allí justamente la mayor debilidad del ALCA y de la estrategia de regionalismo estratégico, pues los demás Estados, a pesar de la enorme asimetría de poder a favor de Washington, rechazaron su contenido en la fase de regateo intergubernamental. En particular, países como Brasil y sus socios del MERCOSUR, no podían aceptar una agenda de negociación como la del ALCA, en la cual sus intereses y prioridades están tan débilmente representados. En consecuencia, y como resultado de su propio proceso de configuración de preferencias nacionales, estos países desarrollaron una estrategia de participación en las negociaciones pero sin hacer concesiones en los temas sensibles, mientras al mismo tiempo trataban de consolidar el MERCOSUR³, la creación de un espacio sudamericano de integración, y el interregionalismo.

Todo este escenario de acciones y reacciones frente a la propuesta del ALCA permite observar cómo el factor estratégico es un componente fundamental en la nueva oleada de integración regional. En este sentido, el aporte explicativo del liberalismo intergu-

³ Después concluido el exitoso período de transición del MERCOSUR (1991-1994), este proceso comenzó a atravesar serias dificultades, que se profundizaron a partir de la crisis del real en Brasil en 1998 y el *default* argentino en 2001.

bernamental es importante, pues ayuda a comprender la necesidad de reevaluar las particularidades del debate Estado *versus* actores no estatales o poder *versus* bienestar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aggarwal, V. K. y Espach, R. (2004): «Diverging Trade Strategies in Latin America: An Analytical Framework», en V. K. Aggarwal, R. Espach y J. Tulchin (eds.), *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*, Stanford, Stanford University Press.
- Agencia EFE, São Paulo, 26 de julio de 2002,
- Appleyard, D. R. y Field, A. J. jr. (1997): *Economía internacional*, Madrid, McGraw Hill.
- Axline, A. (1985): *Globalization, Marginalization and Integration: the New Regionalism and Developing Countries*, Working Paper 9.501p, Ottawa, Department of Political Science, Faculty of Social Science, University of Ottawa.
- (1998): «El TLCAN, el regionalismo estratégico y las nuevas direcciones de la integración latinoamericana», en J. Briceño (comp.), *Escenarios de la integración regional en las Américas*, Mérida, Consejo de Publicaciones de la Universidad de los Andes, pp. 11-74.
- Brand, D. (1992): «Regional Bloc Formation and World Trade», en *Inter-economics*, núm. 27 (6), pp. 274-281.
- Brander, J. A. (1995): *Strategic Trade Policy*, NBER Working Paper Series, 5.050, febrero, Cambridge, Massachusetts.
- y Spencer, B. (1983): *International R&D Rivalry and Industrial Strategy*, NBER Working Paper Series, 1.192, agosto, Cambridge, Massachusetts.
- y — (1984): *Export Subsidies and International Share Rivalry*, NBER Working Paper Series, 1.464, septiembre, Cambridge, Massachusetts.
- Briceño Ruiz, J. (1998): «Implicaciones del Área de Libre Comercio de las Américas para la convergencia entre el MERCOSUR y los esquemas de integración de la Cuenca del Caribe», en I. M. Laredo (comp.), *Estado, Mercado y Sociedad en el MERCOSUR. Pautas para su viabilización*, Rosario, Argentina, Universidad Nacional de Rosario, pp. 207-222.
- (2001): «Strategic Regionalism and the Remaking of the Triangular Relation between the USA, the European Union and Latin America», en *Journal of European Integration*, núm. 23 (2), pp. 199-213.

- (2003a): «Le libéralisme intergouvernemental et le nouveau régionalisme caribéen», en *Etudes Internationales*, núm. XXXIV (3), pp. 357-379.
- (2003b): «El ALCA, el nuevo regionalismo y las estrategias de los países latinoamericanos», en M. C. Rosas (coord.), *Que las 'rondas' no son buenas... La OMC y la Ronda Doha ¿Proteccionismo vs. Desarrollo?*, México, UNAM- SELA, pp. 201-235.
- Bustelo, P. (2006): «Regionalismo y relaciones económicas en Asia Oriental», en M. Spoor y S. Goleen (eds.), *Regionalismo y desarrollo en Asia. Procesos, modelo y tendencias*, Barcelona, Fundació CIDOB, pp. 61-79.
- Carranza, M. (2004): «MERCOSUR and the End Game of the FTAA negotiations: Challenges and Prospects after Argentine Crisis», en *Third World Quarterly*, núm. 25 (2), pp. 319-337.
- Costa Vaz, A. (2003): *Trade Strategies in the Context of Economic Regionalism: The Case of MERCOSUR*. Working Paper, 4, junio. Berkeley, Center for Latin American Studies, University of California at Berkeley.
- Cowling, K. y Sugden, R. (1998): «Strategic Trade Policy Reconsidered: National Rivalry vs Free Trade vs International Cooperation», en *Kyklos*, núm. 51 (3), pp. 339-357.
- Chudnovsky, D. y López, A. (1999): «Las empresas multinacionales de América Latina. Características, evolución y perspectivas», en *Boletín Informativo Techint*, abril-junio, Buenos Aires.
- Da Motta Veiga, P. (2000): «Brasil frente al MERCOSUR: economía y política en el proceso de integración», en C. Barbato (coord.), *MERCOSUR, una estrategia de desarrollo. Nuevas miradas desde la economía y la política*, Montevideo, Trilce, pp. 53-58.
- (2004): «A estratégia brasileira e suas implicações potencias», en *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, núm. 78, enero-marzo, pp. 13-16.
- De La Reza, G. (2003): «Las negociaciones del ALCA ante las disparidades hemisféricas», en *Comercio Exterior*, núm. 53 (8), pp. 766-779, México.
- De Sernarclens, P. (2001): *La mondialisation. Théories, enjeux et débats*, París, Armand Collin, 2ª ed.
- Deblock, C. y Brunelle, D. (1993): «Une intégration régionale stratégique: le cas nord-américain», en *Revue Etudes Internationales*, núm. XXIV (3), pp. 595-629.
- Devlin, R. et al. (2003): «El Área de Libre Comercio de las Américas. Expectativas a largo plazo», en A. Puyana (coord.), *La integración económica y la globalización ¿Nuevas propuestas para el proyecto latinoamericano?*, México, FLACSO-Plaza Valdez, pp. 35-65.

- Fazio Vengoa, H. (2001): *Globalización: Discursos, imaginarios y realidades*, Bogotá, Universidad de los Andes– IEPRI.
- Fernández, W. N. (2000): *MERCOSUR, Estados Unidos, ALCA. Globalización y regionalización en cambio de siglo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- Gerbier, B. (1995): «Globalisation ou régionalisation?», en *Economies et Sociétés*, ed. especial, H. S. núm. 33, noviembre, pp. 29-55.
- (1997): «La continentalisation, véritable objet de la mondialisation», en *La Pensée*, núm. 309, pp. 27-40.
- Gill, S. y Law, D. (1988): *The Global Political Economy. Perspectives, Problems and Policies*, Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf.
- Gilpin, R. (1987): *La economía política de las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, GEL.
- Godinez Zúñiga, V. (1994): «La política comercial del gobierno de Bill Clinton, el TLCAN y el MERCOSUR: ¿Es posible el panamericanismo económico?», en L. Bizzozero et al. (eds.), *Nuevos regionalismos ¿Cooperación y conflicto?*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 129-139.
- Gratius, S. (2002): «El proyecto del ALCA visto desde Europa», en *Estudios sobre el ALCA*, núm. 1, octubre, Santiago, FES.
- Grugel, J. B. (2004): «New Regionalism and Modes of Governace. Comparing US and EU Strategies in Latin America», en *European Journal of International Relations*, núm. 10 (4), pp. 603-626.
- Haggard, S. (1998): «The Political Economy of Regionalism in the Western Hemisphere», en C. Wise, (ed.), *The Post-NAFTA Political Economy. Mexico and the Western Hemisphere*, University Park, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, pp. 302-337.
- Held, D. y McGrew, A. (2003): *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Barcelona, Paidós.
- Hettne, B. (1994): «The New Regionalism: Implications for Development», en B. Hettne y A. Inotai, *The New Regionalism. Implications for Global Development and International Security*, Helsinki, The United Nations University, WIDER, pp. 1-45.
- (1996): «Development, Security and World Order: A Regionalist Approach», en *The European Journal of Development Research*, núm. 9 (1), pp. 83-106.
- Hine, R. C. (1992): «Regionalism and Integration of the World Economy», en *Journal of Common Market Studies*, núm. XXX (2), pp. 115-123.
- Hufbauer, G. C. y Schott, J. J. (1995): *Western Hemisphere Economic Integration*, Washington, Institute for International Economics.
- Hurrell, A. (1995): «Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics», en *Review of International Studies*, núm. 21 (4), pp. 331-358.

- Klinderberger, C. P. (1973): *The World in Depression, 1929-1930*, Berkeley, University of California Press.
- Kreklewich, R. J. (1991): *North American Integration: Interplay of World Order, State & Production*. Occasional Papers in Latin American and Caribbean Studies, 2, abril. Centre for Research on Latin America and the Caribbean (CERLAC). Toronto, Ontario, Canadá, York University.
- Krugman, P. (1986): *Industrial Organization and International Trade*, NBER Working Paper Series, 1.957, junio, Cambridge, Massachusetts.
- (1995): «Regionalism versus Multilateralism: Analytical Notes», en J. de Melo y A. Panagariya (eds.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Centre for Economic Policy Research, pp. 58-79.
- Lakatos, I. (1977): *The Methodology of Scientific Research Programmes: Philosophical Papers Volume 1*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lorenz, D. (1991): «Regionalisation versus Regionalism. Problems of Change in the World Economy», en *Intereconomics*, núm. 26 (1), pp. 3-10
- Mace, G. y Bélanger, L. (1999): «The Structural Contexts of Hemispheric Regionalism: Power, Trade, Political Culture and Economic Development», en G. Mace *et al.*, *The Americas in Transition. The Contours of Regionalism*, Boulder-Londres, Lynne Rienner.
- Machado, J. B. M. (2003): *ALCA: evaluación del gobierno y del sector productivo de Brasil*. Serie ALCA Brief, 9, julio, Montevideo, Red MERCOSUR.
- Magno Iglesias, R. y Da Motta Veiga, P. (2002): «Promoção de Exportações via Internacionalização das Firmas de Capital Brasileiro», en A. Castelar Pinheiro *et al.* (orgs.), *O desafio das exportações*, Río de Janeiro, BNDES, pp. 367-446.
- Mello, F. (2002): *Brasil y el ALCA. El estado del debate desde la victoria de Lula*, Estudios sobre el ALCA, núm. 2, noviembre, Santiago, FES.
- Mistry, P. S. (1995): «Open Regionalism: Stepping Stone or Millstone toward an Improved Multilateral System?», en J. J. Teunissen (ed.), *Regionalism and the Global Economy. The Case of Latin American and the Caribbean*, La Haya, FONDDAD, pp. 11-25.
- Moniz Bandeira, L. A. (2003): «Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional», en *Nueva Sociedad*, núm. 186, pp. 143-157.
- Moravcsik, A. (1994): «Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach», en S. Bulmer y A. Scott (eds.), *Economic and Political Integration in Europe*, Oxford, Blackwell, pp. 20-80.

- (1995): «Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining», en P. V. Evans *et al.* (eds.), *Double Edge Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, Los Ángeles-Londres, University of California Press.
- (1998): *The Choice of Europe*, Cornell, Cornell University Press.
- Nicoletti, R. (2004): «ALCA-MERCOSUR: el debate 2004», en G. E. Mendioca (comp.), *Hacia un proyecto de institucionalidad social en el MERCOSUR. Opciones para un debate*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Oman, C. (1994): «Globalización: la nueva competencia», en C. Moneta y C. Quenan (eds.), *La reglas del juego. América Latina. Globalización y regionalismo*, Buenos Aires, Corregidor, pp. 19-48.
- Paiva Abreu, M. (2003): «Política comercial brasileira: limites e oportunidades», en A. Castelar Pinheiro, *et al.* (orgs.), *O desafio das exportações*, Río de Janeiro, BNDES, pp. 27-49.
- Peña, F. (2003): «MERCOSUR: análisis de una década y tendencias hacia el futuro», en J. Roy *et al.* (coords.), *Retos e interrelaciones de la integración regional. Europa y América Latina*, México, Plaza y Valdez, Universidad de Quintana Roo; Chair Jean Monnet, Florida International University, pp. 447-479.
- Phillips, N. (2003): «Hemispheric Integration and Subregionalism in the Américas», en *International Affairs*, núm. 72 (2), pp. 327-349.
- Ramírez Bonilla, J. J. (1993): «Los procesos de integración económica en la región asiática del Pacífico», en *Anuario Asia Pacífico*, México, Colegio de México, pp. 17-46.
- Roche, J. J. (1999): *Relations Internationales*, París, LGDJ.
- Russell, R. (2003): «La política de Estados Unidos hacia América Latina: una visión desde el sur», en G. Paz y R. Roett (comps.), *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, Buenos Aires, ISEN, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 85-116.
- Sangmeister, H. y Fuentes, R. (2001): «¿ALCA vs. ALCSA? Perspectivas de la integración latinoamericana», en *Desarrollo y Cooperación*, núm. 1, pp. 27-29.
- Serbin Bartosch, A. (2003): «El largo camino (y difícil) hacia la integración sudamericana», en C. Ahumada y A. Cansino (eds.), *Comunidad Andina y MERCOSUR en la perspectiva del ALCA*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano.
- Soares De Lima, M. R. y Hirst, M. (2006): «Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities», en *International Affairs*, núm. 82 (1), pp. 21-40.
- Stiglitz, J. E. (1998): *Macroeconomía*, Barcelona, Ariel.
- Tokatlian, J. G. (2003): «El orden sudamericano post-Irak», en *Escenarios Alternativos*, abril.

- Wiarda, J. (1998): «Consenso logrado consenso perdido. Defases en la política estadounidense hacia América Latina en el final de siglo», en *Cuadernos de Nueva Sociedad*, núm. 2, pp. 39-52.
- Wise, C. (2003): «Libre comercio en las Américas: ¿Acción colectiva o apatía colectivas?», en G. Paz y R. Roett (comps.), *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, Buenos Aires, ISEN, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 29-59.

SEGUNDA PARTE

5. JEFES DE GOBIERNO Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL: LAS EXPERIENCIAS DE EUROPA Y AMÉRICA LATINA *

ANDRÉS MALAMUD **

Un proceso de integración impulsado por la visión, la energía y la fuerza de un Bismarck, un Cavour o un Disraeli tiene mayor probabilidad de permanencia que un proceso indirecto alimentado por el combustible lento de las expectativas económicas. En ese tipo de escala, un Bismarck y un De Gaulle serán siempre más efectivos que un Monnet, un Hallstein o un Erhard.

ERNST HAAS, *The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America*

INTRODUCCIÓN

Los procesos históricos de integración nacional (*nation-building*) han sido usualmente conducidos por líderes que gobernaban una de las entidades políticas que constituirían el nuevo Estado. El gran ministro Cavour —bajo el reinado de Vittorio Emanuele II, en Italia— y el canciller Bismarck —en la corte de los Hohenzollern, en Alemania— constituyen paradigmas clásicos de este fenómeno. En cambio, en los procesos contemporáneos de integración regional el rol de los jefes de Gobierno aparece opacado. Así, cuando se cita a los padres fundadores del caso más exitoso, la UE, se menciona a

* Este capítulo revisa, combina y actualiza dos trabajos previos, presentado uno en el *XVIII Congreso Mundial de IPSA*, Québec, 1 al 5 de agosto de 2000, y el otro en el *I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Universidad de Salamanca, 9 al 11 de julio de 2002.

** Ph. D. en Ciencias Sociales y Políticas, Instituto Universitario Europeo (IUE), Florencia. Investigador Asociado en el Instituto de Ciencias Sociales (ICS) de la Universidad de Lisboa y Profesor Adjunto en la Universidad de Buenos Aires (UBA). andres.malamud@iue.it.

funcionarios como Jean Monnet, Robert Schuman o Jacques Delors, de los cuales sólo Schuman ejerció (brevemente) la conducción de un Gobierno nacional, y no fue desde ese cargo que logró sus mayores éxitos.

La menor visibilidad de los jefes de Gobierno se debe, en parte, a la naturaleza voluntaria de la integración regional, que no deja lugar a la imposición de pautas y tiempos por parte de un Estado sobre los otros. Pero la razón principal reside, argumentaré aquí, en el sesgo teórico —funcionalista o liberal— de los principales esquemas desarrollados para abordar los procesos de integración.

Al basarse casi exclusivamente en la experiencia europea, tales esquemas desatienden frecuentemente las lecciones derivadas de otros casos. Sin embargo, los jefes de Gobierno han ejercido sobre los procesos de integración una influencia mayor que la que les suele adjudicar buena parte de la literatura. Para corroborarlo, este artículo se despliega en tres partes. En la primera se pasa revista a los atributos y mecanismos a través de los cuales los ejecutivos nacionales pueden controlar o dirigir la construcción de bloques regionales con relativa autonomía tanto respecto de actores domésticos (Parlamento, partidos, grupos de interés), como externos (funcionarios e instituciones supranacionales). En la segunda parte se analiza el impacto de la intervención de los jefes de Gobierno sobre la evolución de cuatro bloques regionales. Además de la UE, tres casos latinoamericanos son abordados: la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En la tercera parte se realiza un análisis comparativo y se esbozan las conclusiones.

I. DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN Y CAPACIDADES DE LOS JEFES DE GOBIERNO

Las dos principales teorías contemporáneas de la integración regional, el intergubernamentalismo liberal (Moravcsik, 1998) y la gobernanza supranacional (Sandholtz y Stone Sweet, 1998), consideran a la sociedad como punto de partida de la integración. Ambos

enfoques sostienen que el incremento de las transacciones transnacionales genera un aumento de interdependencia que, a la larga, conduce a los protagonistas del intercambio (principalmente empresarios y firmas) a solicitar a las autoridades nacionales o transnacionales que adapten las regulaciones y las políticas a las nuevas necesidades generadas durante el proceso. Ambos enfoques, por lo tanto, comparten un concepto de integración cuyo impulso se basa en la demanda.

El intergubernamentalismo liberal¹ concibe la integración regional como el resultado de la decisión soberana de un grupo de Estados vecinos. Según este enfoque, los Estados promueven la cooperación internacional para satisfacer las demandas de sus actores domésticos relevantes. El resultado previsto es el fortalecimiento del poder estatal, que mantiene la opción de retirarse de la asociación, y no su dilución en una entidad regional. El intergubernamentalismo liberal define la interdependencia económica como condición necesaria de la integración. A medida que la liberalización comercial aumenta la magnitud del comercio exterior, especialmente a nivel intraindustrial, las demandas por una mayor integración se incrementan. En este marco, las instituciones regionales son concebidas como mecanismos que facilitan la implementación de acuerdos, antes que como actores autónomos o como arenas de acción colectiva. A pesar de la relevancia que este enfoque adjudica a los Estados nacionales, la decisión de compartir o delegar soberanía es considerada inevitable si se pretende alcanzar y sostener mayores niveles de intercambio.

Por su lado, la gobernanza supranacional concibe la integración regional como un proceso que, una vez iniciado, genera una dinámica propia. Este enfoque enfatiza la importancia de los actores supranacionales, que son creados por la asociación regional pero se tornan luego en sus impulsores al fomentar ciertos mecanismos latentes de retroalimentación. La gobernanza supranacional destaca la participación de cuatro actores centrales en el avan-

¹ El adjetivo «liberal» se refiere a que son los intereses económicos de los actores sociales domésticos, y no los intereses político-estratégicos de los Estados, los que alimentan la demanda de integración.

ce de la integración europea: los Estados nacionales, los empresarios transnacionales (*transnational transactors*), la Comisión Europea y la Corte de Justicia. Las dos últimas son instituciones supranacionales que no existen, o no tienen peso, en otros bloques regionales. Por lo tanto, fuera de la UE sólo se podría esperar la interacción entre Estados nacionales y empresarios transnacionales. Además, en el caso europeo, los actores involucrados demandan preferentemente reglas generales antes que decisiones puntuales, lo que ha generado una dinámica de construcción institucional única en su tipo.

A diferencia de la experiencia europea, en América Latina los procesos de integración lanzados a partir de 1960 se han caracterizado por la ausencia o debilidad de los intereses transnacionales. En consecuencia, han sido los Estados nacionales los que han decidido los tiempos y formas de las estrategias de regionalización. Esta modalidad, que puede ser definida como integración basada en la oferta, constituye la regla y no la excepción entre países en vías de desarrollo.

Al analizar, al interior de los Estados nacionales, qué actores e instituciones han provisto de dirección y liderazgo a los procesos de integración, el poder ejecutivo se destaca con nitidez sobre otros actores domésticos. En América Latina, los Parlamentos y los tribunales nacionales han sido usualmente apartados o mantenidos al margen. En consecuencia, los bloques regionales se han caracterizado por un magro nivel de participación de la sociedad civil y sus representantes y por un bajo grado de institucionalización.

La autonomía de los jefes de Gobierno en la esfera de política exterior ha sido reconocida en la literatura sobre el tema. Schlesinger, por ejemplo, señala que aún en los Estados Unidos, cuyo mecanismo de frenos y contrapesos procura el equilibrio entre las tres ramas del Estado, «fue a partir de la política exterior que la presidencia imperial consiguió su impulso inicial» (Schlesinger, 1974: 279). A su vez, Weaver y Rockman (1993b: 454) afirman que los dispositivos institucionales que concentran el poder tienden a desempeñarse mejor en las áreas de dirección (*steering*) que aquellas que difunden el poder, las que, por su lado, son más eficientes en las tareas de mantenimiento de rumbo y representación

política (Rockman, 1997). La concentración del poder es más funcional para la toma de decisiones, y el poder se concentra en el ejecutivo más que en las otras ramas de Estado. Esto ha permitido que algunos jefes de Gobierno tomen iniciativas a favor o en contra de la integración regional sin necesidad de someter sus decisiones a la aprobación de eventuales actores con poder de veto (*veto players*).

La influencia de los ejecutivos nacionales sobre los procesos de integración, y sobre la política exterior en general, puede variar en función del diseño institucional, según se trate de democracias presidencialistas o parlamentarias, o en función de si la constitución procura el equilibrio de poderes o su concentración (Malamud, 2003; Milner, 1993; Risse-Kapen, 1996). Depende además de la presencia o fortaleza de las instituciones regionales. Cuanto mayor sea la concentración de poder en los ejecutivos nacionales y menor sea el grado de institucionalización regional, mayor será la capacidad de los jefes de Gobierno para influir —sea para impulsar, conducir o detener— sobre el proceso de integración.

En Europa ello se evidenció en la década de los sesenta, cuando el poderoso presidente Charles de Gaulle consiguió bloquear el funcionamiento de las incipientes instituciones comunitarias provocando la «crisis de la silla vacía». En contraste, otros gobiernos deben enfrentar un Congreso poderoso o una opinión pública que posee los recursos institucionales para oponerse exitosamente a la voluntad ejecutiva. El primer ejemplo lo provee la experiencia del presidente Bill Clinton cuando, durante la década de los noventa, fracasó sistemáticamente al intentar obtener del Congreso estadounidense el *Fast Track* (Vía Rápida), herramienta legislativa que le habría permitido negociar acuerdos internacionales de libre comercio. El segundo se manifiesta en los varios referendos escandinavos convocados durante los noventa que, contra la preferencia de sus Gobiernos, decidieron el rechazo a diversos tratados de profundización de la integración europea.

Otra variable que puede afectar los procesos de integración es la homogeneidad entre los tipos de gobierno de los Estados miembros. Así como la integración entre países con distintos niveles de desarrollo se manifiesta problemática (salvo en el Tratado de Libre

Comercio de América del Norte o TLCAN), también resultaría complejo administrar un bloque regional con instituciones domésticas demasiado incongruentes. Salvo, claro está, que no se pretenda avanzar más allá de una zona de libre comercio, en cuyo caso la gestión de la integración requeriría de homogeneización técnica más que política. Pero este no parece ser el caso de los ambiciosos proyectos regionales existentes en América Latina.

La próxima sección efectúa un análisis de la historia y desempeño de cuatro bloques regionales, a fin de evaluar la influencia que los jefes de Gobierno han ejercido sobre los procesos concretos de integración. Por ese motivo, se analizan no sólo los resultados sino también el rol cumplido por las instituciones regionales antes y después de que la intervención de los ejecutivos nacionales se institucionalizara mediante la creación de una instancia decisora suprema: las Cumbres presidenciales, o, en el caso de la UE, el Consejo Europeo.

II. JEFES DE GOBIERNO Y EVOLUCIÓN DE CUATRO BLOQUES REGIONALES

II.1. *La Unión Europea (UE)*

La UE constituye el bloque regional más avanzado del mundo. Ha superado el estadio de mercado común y se consolida, si bien parcialmente, como unión económica y monetaria, aspirando también a transformarse en una unión política. Institucionalmente, ha desarrollado una compleja estructura de gobernanza en niveles múltiples, combinando supranacionalismo con intergubernamentalismo, unanimidad con regla de la mayoría, y supremacía de la ley comunitaria con el principio de subsidiariedad (Hix, 1994; Sandholtz y Stone Sweet, 1998). Presenta una poderosa Corte de Justicia que ha sido crucial para el avance de la integración; un Parlamento, cuyos miembros son directamente elegidos por el pueblo europeo desde 1979; y una Comisión Ejecutiva con importante autonomía. Estas tres instituciones son supranacionales, lo que significa que no res-

ponden a los Gobiernos de los países miembros. Por el contrario, el Consejo Europeo y el Consejo de la UE son entes intergubernamentales, compuestos por integrantes de los poderes ejecutivos nacionales. Estos cinco órganos componen la cúpula de la estructura institucional de la UE.

En lo que respecta a la gobernanza de Europa, tanto las competencias de los Gobiernos nacionales y las instituciones europeas como la relación entre estas últimas son difusas y ambiguas. Los ejecutivos nacionales cumplen un rol clave, y la mayor parte del *lobby* se realiza a través de ellos; pero también la Comisión y el Parlamento europeo (y, en algunos casos, el Tribunal de Justicia) constituyen blancos selectos de la presión de gobiernos subnacionales y grupos sectoriales que buscan promover sus intereses por todos los canales disponibles (Marks *et al.*, 1996: 45). Mientras algunos autores afirman que la «europeización» implica la transferencia de poder estatal al nivel regional de gobierno (Wallace, 1999), otros sostienen que, por el contrario, bien podría reforzar los Estados nacionales (Milward, 1992). La mayoría, sin embargo, concuerda en que ha tendido a sustraer temas de política interior del debate doméstico, llevándolos al terreno del poder ejecutivo (Moravcsik, 1998; Risse-Kappen, 1996). La conveniencia de reconocer formalmente la autoridad de los ejecutivos nacionales sobre el proceso de integración llevó a la tardía creación del Consejo europeo —Cumbre de los jefes europeos del ejecutivo—, que fue instituido en 1974, veinte años después de la fundación de la Comunidad Europea (CE).

La integración europea ha generado una gran cantidad de investigaciones científicas. Semejante producción constituye un invaluable material cuando se trata de investigar los procesos de integración en otras zonas geográficas, y así lo han juzgado quienes emprendieron el estudio de la integración en América Latina. A pesar de ello, los dos continentes han seguido caminos muy diferentes, y las teorías basadas en la UE han resultado insuficientes para explicar la integración regional en el continente americano.

La integración en América Latina evolucionó en tres etapas, aunque sólo la última produjo resultados duraderos. Hacia el final de la década de los cincuenta y principios de la de los sesenta, sur-

gen la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)² y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), cuyo éxito pronto se convirtió en fracaso³. La segunda etapa se inicia a fines de los sesenta, cuando se fundan la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), que corren la misma suerte que sus antecesoras. La tercera etapa se inicia a partir de las transiciones democráticas en la década de los ochenta, cuando la región asistió con renovadas esperanzas al relanzamiento del MCCA y del CAN y a la creación del MERCOSUR. Las siguientes secciones describen el desarrollo institucional de estos tres bloques regionales.

II.2. *La Comunidad Andina de Naciones (CAN)*

El Pacto Andino (o Grupo Andino), precursor de la CAN, fue establecido en 1969 en el marco de la ALALC. Junto con CARICOM, formó parte de la segunda ola de procesos de integración en América Latina y el Caribe. Sus objetivos fueron tanto mejorar las condiciones de participación de los países menos desarrollados —meta también promovida por los acuerdos de la ALALC— como asimismo tender a una gradual conformación de un mercado común de América Latina. Su tratado fundacional, el Acuerdo de Cartagena, fue firmado por cinco países: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, y Perú. Venezuela se sumó en 1973, pero Chile se retiró en 1976. Recientemente, Venezuela anunció su propio retiro en 2006. El Grupo

² La ALALC pretendía constituirse en una zona de libre comercio que abarcará América del Sur y México. Las asimetrías entre los socios y el proteccionismo económico, entre otras causas (Wionczek, 1970: 64), contribuyeron a un rápido agotamiento del proyecto.

³ Dado que los partidos políticos y los Parlamentos no fueron considerados suficientemente centrales en el proceso político de algunos países latinoamericanos como para cumplir la función que sus pares europeos desempeñaron (Haas, 1967: 338-339), los tecnócratas fueron alentados a ocupar su lugar como negociadores dentro del proceso de integración. El fracaso de los técnicos latinoamericanos en ese rol llevó al estancamiento o retroceso de los intentos integracionistas hasta fines de la década de los ochenta, cuando los líderes políticos decidieron asumir ellos mismos esa tarea.

Andino surgió como una consecuencia del Tratado de Montevideo, permaneciendo sin embargo dependiente de éste, y no adquirió autonomía jurídica propia sino hasta 1983, cuando el *Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena* entró en vigencia. En los noventa, después de un periodo de estancamiento y crisis, el proceso de integración fue relanzado, y su estructura institucional fortalecida.

El surgimiento del Pacto Andino fue una consecuencia directa del fracaso de la ALALC, y su esquema de integración fue el más amplio hasta entonces realizado en el Tercer Mundo (Mace, 1988). Se caracterizó básicamente por dos rasgos. En el plano económico, se basó en dos procesos paralelos: liberalización del comercio interregional y planificación industrial intrarregional. En el plano político, creó una estructura para la toma de decisiones que incluyó dos instituciones principales, la Comisión y la Junta, cuyos sistemas de funcionamiento —voto mayoritario en el primer caso y autoridad supranacional vinculante en el segundo— fueron tan ambiciosos como excepcionales⁴. Un elemento adicional fue un programa extensivo para el tratamiento especial de los países menos desarrollados dentro el grupo (Bolivia y Ecuador).

A pesar de que el Pacto Andino funcionó en forma bastante satisfactoria en sus primeros años, la inclusión de Venezuela y el alejamiento de Chile generaron una serie de crisis significativas. Dada la complejidad del esquema de integración, estos eventos condujeron a una renegociación de mecanismos elementales del proceso y, finalmente, al abandono del cronograma original de integración (Mace, 1988). Aparte de la rigidez del acuerdo, el fracaso se debió a otros motivos, entre ellos, la inequitativa distribución de costos y beneficios, la politización de cuestiones técnicas de la integración, el incumplimiento por parte de los miembros de la reglamentación

⁴ Dentro de la Comisión intergubernamental, responsable por las principales decisiones referidas al proceso de integración, no estaba permitido el veto unilateral de un país a ninguna decisión comunitaria, excepto en temas altamente significativos. A su vez, la Junta, a cargo de funciones administrativas, de *agenda-setting* y de implementación de las decisiones, gozaba de poderes supranacionales que le permitían emitir normas vinculantes para todos los Estados-miembro —al menos formalmente— (Mace, 1988).

comunitaria (Vargas-Hidalgo, 1979), una alta inestabilidad democrática y la falta de un liderazgo regional (Mattli, 1999).

Mientras algunas causas eran básicamente nacionales, otras eran intrínsecas del esfuerzo integrador. Una de las recetas propuestas para superar las crisis consistió en la construcción de instituciones regionales capaces de resolver los conflictos entre los países miembros, y así se hizo. El resultado fue la creación de la Corte de justicia y el Parlamento andino en 1979⁵. Sin embargo, estas instituciones carecían de peso real⁶ —lo cual puede explicarse, en términos neofuncionalistas, por la precedencia de la forma sobre la función⁷. El proceso de integración no veía la luz al final del túnel hasta 1987, cuando se firmó el Protocolo de Quito para flexibilizar los mecanismos de trabajo del bloque.

La renovada estructura institucional del Pacto Andino era más amplia y formalmente profunda que la de cualquier otra región de América Latina, lo que, por cierto, había sido así desde el inicio. No obstante, no fue sino hasta que todos los presidentes se reunieron en 1989, que la región se embarcó en un firme proceso de profundización y apertura; el establecimiento del consejo presidencial andino en 1990 reforzaría la apuesta. El consejo presidencial está compuesto por los presidentes de los Estados-miembro, y constituye el órgano de mayor jerarquía dentro del Sistema Andino de Integración (SAI). A su vez, el SAI es una serie de organismos e institu-

⁵ El Tribunal entró en vigencia en 1983; el Parlamento aún está compuesto por miembros de los congresos nacionales, aunque existen planes tendientes a que sus integrantes sean directamente electos en el futuro próximo, de acuerdo al Protocolo Adicional al Tratado Consultivo, firmado en abril de 1997, habiéndose ya realizado elecciones directas en Ecuador y Perú. Aunque Venezuela también realizó este proceso electoral, es necesario tener en cuenta que este país anunció su retiro de la CAN en 2006.

⁶ La debilidad y relativa irrelevancia del Tribunal se hizo evidente cuando debió ser mudado del edificio que ocupaba por no haber podido pagar el alquiler. En cierta oportunidad, un grupo de representantes internacionales se sorprendieron cuando fueron advertidos de que estaban golpeando la puerta de una propiedad vacía (Pereira, 2000).

⁷ La teoría neofuncionalista, antecesora de la gobernanza supranacional, fue desarrollada en la década de los sesenta por Ernst Haas (1964; 1967) y sus seguidores (entre otros, Schmitter, 1970; 1972).

ciones que, mediante un trabajo coordinado, dirige el proceso de integración y rige su progreso.

En 1997 la Junta se convirtió en la Secretaría General de la Comunidad Andina, el cuerpo ejecutivo del bloque rebautizado, mientras la Comisión mantuvo su rol como el principal legislador. Actualmente, el principio legal de efecto directo y la supremacía del derecho comunitario hacen de la Comunidad Andina la segunda región en el mundo según su nivel formal de institucionalización, sólo detrás de la UE. Sus resultados económicos son, sin embargo, menos impactantes. A pesar de funcionar como zona de libre comercio desde 1993 —primero entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, y más tarde también con Perú— y de tener un arancel externo común desde el 1 de febrero de 1995, la característica de la región no ha sido el desarrollo económico sino los desórdenes sociales, la inestabilidad política y el fracaso económico. Además, en 1995 se libró una breve guerra entre Ecuador y Perú, fruto de disputas territoriales.

El balance del proceso es ambiguo: a pesar de la alta institucionalización formal y del compromiso de establecer un mercado común para el año 2005, los países andinos no lograron consolidar una zona de paz, estabilidad y desarrollo (Bonilla, 2001). Como resultado, algunos países optaron por negociar acuerdos complementarios con terceros países o regiones —por ejemplo, en un inicio, Colombia y Venezuela lo hicieron con México, y Bolivia y Perú con el MERCOSUR—. Más recientemente, sin embargo, Perú y Colombia firmaron tratados de libre comercio con Estados Unidos, lo que llevó a Venezuela a anunciar su retiro del bloque y su integración en el MERCOSUR. En ese contexto, las instituciones regionales han resultado debilitadas y, por otro lado, la interdependencia regional no sólo ha detenido su expansión sino que ha comenzado a retraerse.

II.3. *El Mercado Común Centroamericano (MCCA)*

El MCCA fue establecido en 1960 por el Tratado de Managua, firmado por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Costa Rica se unió al bloque en 1963. Las razones que le dieron origen no

fueron solamente económicas, sino principalmente políticas. Entre ellas, la amenaza percibida por la revolución cubana fue altamente significativa (Schmitter, 1972), y parcialmente explica el gran apoyo inicial que brindaron los Estados Unidos.

Creado al mismo tiempo que la ALALC como parte de la primera ola de integración en América Latina, el MCCA llegó más lejos y fue mucho más sensible que la ALALC a las propuestas de industrialización sustitutiva de importaciones propuesta por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (Mace, 1988: 411). Hacia el final de los sesenta, el MCCA era reconocido como «el intento de integración regional más exitoso del mundo subdesarrollado» (Wynia, 1970: 319). Medido por el crecimiento del comercio dentro de sus respectivas áreas, los logros del MCCA superaban ampliamente los de la ALALC. Sin embargo, no duraría mucho: la llamada «Guerra del Fútbol», entre El Salvador y Honduras, asestó un duro golpe al proceso, cuyas dificultades habían comenzado, sin embargo, antes de esa guerra.

Inicialmente, el MCCA registró un muy buen desempeño. Hacia 1965, por el grado y alcance de su integración llegó a estar muy cerca de convertirse en una unión aduanera: la mayor parte de sus aranceles internos fueron eliminados y se estableció un arancel externo común para la mayoría de los artículos (Mattli, 1999; Wynia, 1970). Además, se firmaron una serie de tratados complementarios y la estructura institucional del bloque fue adquiriendo una complejidad creciente. Este progreso se debió básicamente a una gestión de tipo técnico —es decir, no politizada— (Wynia, 1970), y a los bajos costos políticos y económicos de la integración —ya que no amenazaba ningún interés poderoso, y los gastos administrativos fueron pagados con recursos foráneos— (Mattli, 1999; Nye, 1968).

No obstante, la fragilidad real de los logros se hizo evidente en tanto la tarea de mantener unida la estructura de integración se convirtió en la principal actividad de los líderes regionales después del *boom* de los primeros años. El resultado fue la ampliación del espectro de tareas realizadas por un número creciente de instituciones regionales, pero sin un incremento paralelo en la autoridad de dichas instituciones, es decir, en el nivel vertical de toma de decisiones regionales. Schmitter (1970) denominó este mecanismo *spill-*

around, para distinguirlo del *spill-over*⁸ con el que los neofuncionalistas describieron la integración europea. El estancamiento del proceso duraría dos décadas.

A principios de los noventa, la pacificación y democratización llevaron a la reactivación del hasta entonces agonizante MCCA (Grugel, 1996; Mattli, 1999). Esta vez, sin embargo, Estados Unidos constituiría una amenaza directa en lugar de un líder, hegemónico o benefactor, dado que su participación en el TLCAN perjudica la posición y los mercados del MCCA en favor de su asociación con México. Para peor, la configuración institucional del grupo es tan voluminosa que convierte la coordinación de políticas y la toma de decisiones a nivel regional en una hazaña colosal.

En lo que concierne a la integración, ésta es la región más desordenada y enredada del continente. El proceso de desarrollo institucional ha sido acumulativo y no centralizado, y recién en 1991 el Protocolo de Tegucigalpa —que entró en vigencia dos años más tarde— incluyó a casi todos los organismos existentes bajo el paraguas del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Ya en 1996, no obstante, la región presentaba ocho niveles diferentes de participación de los distintos países centroamericanos en variados esquemas de cooperación e integración.

El hecho de que las instituciones centroamericanas no emergieran como un sistema coherente, sino que fueran construidas en sucesivos procesos de expansión y estancamiento, dejó la impronta de una red de entidades confusa y mayormente ineficiente que aún perdura (CEPAL-BID, 1998). Schmitter (1970) sostiene que semejante embrollo fue la característica de todo el proceso, no sólo de sus instituciones. En sus palabras, «el proceso centroamericano jamás ha sido un movimiento arraigado en una satisfacción comparti-

⁸ El término *spill-over* es utilizado por la teoría neofuncionalista para explicar los procesos de integración en términos de un «derrame», o efecto cascada, de un área funcional a otra(s). Es decir que, dada la integración en un sector económico (por ejemplo el carbón y el acero en el caso europeo), con el tiempo devendrá necesaria la integración de sectores adyacentes, impulsando así una progresiva integración económica. El término *spill-around*, por el contrario, indica un proceso de «inundación», una ampliación que no responde a criterios funcionales y por lo tanto no produciría retroalimentación.

da, una identidad de propósito o un consenso acerca de los valores básicos. Más bien, se ha desarrollado a partir de una serie de crisis relacionadas con desempeños dispares, descontentos periódicos y fines conflictivos» (Schmitter, 1970: 48). Ya en 1970, su pronóstico era que la integración económica en Centroamérica probablemente sobreviviría a la llamada «Guerra del Fútbol» (combatida en 1969 entre Honduras y El Salvador), pero no así la integración política. Hacia el final de los ochenta no resultaba exagerado afirmar que había sido incluso demasiado optimista.

Sin embargo, apenas unos años más tarde, Centroamérica experimentaría un firme avance hacia la democratización a nivel nacional y hacia el relanzamiento de la integración a nivel regional. La concreción de la Cumbre presidencial de 1986, seguida en 1987 por la firma de los Acuerdos de Esquipulas, constituyeron hitos fundamentales en la resolución de los conflictos violentos y la creación de una zona de paz. Subsecuentemente, la institucionalización de las Cumbres presidenciales a partir de 1991 fue, según un informe conjunto de la CEPAL y del Banco Interamericano de Desarrollo (CEPAL-BID, 1998: 35), «un factor clave en el renovado dinamismo del proceso de cooperación e integración en Centroamérica, y ha (...) permitido lograr avances de significativa importancia para el desarrollo regional».

La negociación intergubernamental (Sánchez, 2003) ha brindado una importante contribución al resurgimiento de la integración en América Central. Sin embargo, todavía se trata de un proceso altamente vulnerable a la influencia exterior, como lo demuestra el denuedo manifestado por los Gobiernos centroamericanos para firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Sin él, según evalúan los presidentes que participaron de las negociaciones, el desarrollo y bienestar de la región estarían seriamente condicionados.

II.4. *El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*

El MERCOSUR es una asociación económica entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Creado en 1991, es uno de los más noto-

rios miembros de la tercera ola integracionista en las Américas, contemporáneo del TLCAN, ubicado en el otro extremo del continente. En diez años, el MERCOSUR ha triplicado sus flujos de comercio intrarregional paralelamente al aumento del comercio extrarregional. Además, ha incrementado fuertemente la inversión extranjera directa en sus países miembros y se ha convertido en un actor cada vez más importante tanto para empresas como para Gobiernos extranjeros (Bouzas, 1998; Nofal, 1997).

Nacido como consecuencia de la redemocratización y de la disolución de viejas hipótesis de conflicto entre Argentina y Brasil, el MERCOSUR se desarrolló luego con un perfil económico más orientado hacia el exterior. El presidente argentino Raúl Alfonsín y su par brasileño José Sarney encabezaron el proyecto original de acercamiento imprimiéndole su estampa política y personal. Más tarde, el presidente argentino Menem y los brasileños Collor de Mello, Franco y Cardoso continuaron liderando el proceso y manteniendo un fuerte control presidencial sobre el mismo.

Hacia 1995, el MERCOSUR evolucionó de ser una zona de libre comercio entre sus países-miembro, hasta convertirse en una unión aduanera, con el objetivo de largo plazo de transformarse en un mercado común. Su forma es diferente de la de muchos intentos previos o contemporáneos. Como lo ha observado Peña (1988: 2), el MERCOSUR es «un caso de regionalismo abierto en el marco de la Organización Mundial de Comercio, (...) un proceso de integración original que no sigue necesariamente una metodología similar a la empleada en Europa».

De acuerdo con la mayor parte de la literatura sobre regionalización, basada principalmente en el caso europeo, el objetivo de crear un mercado común, y más aun, una unión económica, implica tarde o temprano el establecimiento de instituciones regionales. Éstas deben lidiar con los dos mayores dilemas de la acción colectiva: la toma de decisiones y la resolución de disputas. Sin embargo, hasta ahora el MERCOSUR no ha construido ninguna estructura significativa, supranacional o no. Sus decisiones son tomadas a través de mecanismos típicamente intergubernamentales, requiriendo unanimidad en todos los casos. El único cuerpo para la toma de decisiones consiste en tres organismos regionales, compuestos por funcio-

narios de los Estados-miembro, o por técnicos con un bajo nivel de responsabilidad, designados por cada país: el Consejo del Mercado Común (CMC) —integrado por los ministros de relaciones exteriores y de economía de cada país miembro—, el Grupo Mercado Común (GMC), y la Comisión de Comercio. Dos cuerpos consultivos —uno compuesto por representantes parlamentarios y el otro por delegados de la sociedad civil— y una Secretaría mínima, ubicada en Montevideo, Uruguay, completan la estructura institucional.

De igual forma, un sistema de resolución de disputas limitado provee un mecanismo de arbitraje *ad hoc* que sólo ha sido invocado cinco veces en una década. Además, no hay vigencia automática ni supremacía de la ley comunitaria. Estas características fueron intencionalmente implantadas desde el comienzo, con el objetivo de marcar una clara distinción entre la dirección política y una indeseada dirección burocrática que pudiera amenazar el proyecto (Caputo, 1999). La dirección política se vería, en teoría, asegurada por una Cumbre anual de los presidentes. Éstas tienen lugar incluso dos veces por año, junto con las reuniones del CMC, convirtiéndose en la fuerza real detrás del proceso.

En el 2002, a través del Protocolo de Olivos, se establece finalmente un Tribunal permanente. Se planea localizarlo en Asunción, Paraguay, para actuar como tribunal de apelación. Sin embargo, las perspectivas tanto sobre la materialización del tribunal como sobre la capacidad real del MERCOSUR de aplicar sus fallos, no son alentadoras. En el corto plazo, es más probable que el MERCOSUR retroceda a que se convierta en una instancia supranacional, en cualquier sentido del término. No obstante, y por paradójico que pueda parecer, la teoría intergubernamental liberal no es suficiente para explicar un arreglo intergubernamental como el MERCOSUR, ya que los actores sociales de cada país han permanecido ausentes durante el proceso y las principales negociaciones interestatales —como el *Tratado de Asunción* de 1991 o el *Protocolo de Ouro Preto* en 1994— no han conducido ni a instituciones comunes ni a la delegación de soberanía.

El contraste entre los ambiciosos objetivos del MERCOSUR y su precaria concreción institucional (Perales, 2001) es paradójico pero no sorprendente, ya que continúa la arraigada tradición latino-

americana de retórica inconsecuente. El éxito relativo obtenido por el bloque en sus primeros años se debió a una intensa dinámica interpresidencial, que se sostuvo sobre el diseño presidencialista de los regímenes políticos del Cono Sur (Malamud, 2003; 2005a)⁹. Sin embargo, a partir de 1997 el dinamismo del MERCOSUR comenzó a declinar, y la ausencia de instituciones evitó que los avances logrados se afianzaran. Por el contrario, el bloque sufre actualmente un proceso de degradación operativa mal disimulado por el aumento de la retórica integracionista, en lo que ha sido llamado un caso de «disonancia cognitiva» (Malamud, 2005b).

III. CONCLUSIONES COMPARADAS

Varios factores contribuyen a explicar el renacimiento del regionalismo en el mundo luego de la fallida ola de los sesenta, cuyo único vástago exitoso fue la Comunidad Europea, antecesor de la UE. Entre estos factores, el fin de la Guerra Fría y las grandes transformaciones económicas de las últimas décadas son los más trascendentes. Al demostrar que la adaptación al nuevo escenario era posible, y claramente preferible a su rechazo o al aislamiento (Fawcett, 1995), la CE fue frecuentemente tomada como modelo para otras regiones. Sin embargo, el concepto ideal de la integración «llegó» a nuevos continentes con mayor éxito que en el caso de las instituciones que le dieron concreción en la misma Europa.

De acuerdo con las teorías predominantes, como ya se vio, la «demanda» de integración es una condición necesaria para la construcción de bloques regionales (Mattli, 1999), ya se denomine interdependencia económica (Moravcsik, 1998) o transacciones transnacionales (Sandholtz y Stone Sweet, 1998). Una segunda condición,

⁹ Mientras que el grado de influencia que los diferentes regímenes de gobierno tienen sobre la cooperación internacional y la integración regional ha sido analizado por varios autores (Moravcsik, 1998; Putnam, 1988; Remmer, 1998; Russell, 1992; Schmitter, 1991), por lo general contrastando los regímenes democráticos con los autoritarios, el impacto de los distintos tipos de democracia —presidencial o parlamentaria— ha sido ignorado hasta hace muy poco.

también necesaria pero igualmente insuficiente, es la «oferta» o «provisión» de integración (Mattli, 1999). Ella puede basarse en un adecuado diseño institucional, en un activo liderazgo regional o en ambos. La tesis aquí sostenida es que las condiciones de oferta pueden bastar, aun en ausencia de demanda, para dar cuenta del origen o del relanzamiento de un proceso de integración regional (Malamud, 2003; Perales, 2003). Sin embargo, los mismos actores que «proveen» integración también puede estar por detrás de su estancamiento o retroceso; por eso conviene subrayar que la sola oferta de integración no garantiza la irreversibilidad del proceso salvo que logre generar *a posteriori* su propia demanda. Lo que queda claro, no obstante, es que en ausencia de instituciones regionales y empresarios transnacionales los únicos actores con los recursos necesarios para proveer integración son los jefes de Gobierno.

Resumiendo a Moravcsik, Risse-Kappen (1996: 74) afirma que «cuanto más actúe el gobierno como correa de transmisión entre la sociedad nacional y las instituciones internacionales, y cuanto más reducidas sean las relaciones transnacionales —de las sociedades entre sí y con las instituciones supranacionales—, tanto más fácil resultará para el ejecutivo controlar y manipular recursos de poder tales como la iniciativa, las instituciones, la información y las ideas». De hecho, cada vez que en un bloque regional se han introducido Cumbres de jefes de Gobierno como práctica rutinaria, éstas se han convertido en la máxima instancia decisoria. Es relevante también considerar la oportunidad (*timing*) en que tal arreglo se establece, ya que una temprana adopción del mecanismo suele condicionar el proceso de integración, generando una dinámica más marcadamente intergubernamental.

El cuadro 1 calendariza los eventos clave de los cuatro procesos de integración regional analizados en este capítulo, mostrando cómo la mayoría de sus avances o transformaciones cualitativas (o su misma creación, como en el caso del MERCOSUR) ocurrieron después de que sus máximos organismos de toma de decisiones incorporaran a los jefes de Gobierno.

Analicemos brevemente cada caso. En cuanto a la Comunidad Andina, cualquiera que sea la evaluación de su desempeño, la mayoría de los autores concuerda en que los avances logrados en la última

CUADRO 1. *Institucionalización de la intervención de jefes de Gobierno en procesos de integración regional*

<i>Región</i>	<i>Comienzo de cooperación funcional</i>	<i>Comienzo de integración regional</i>	<i>Establecimiento de Cumbres presidenciales</i>	<i>Transformación cualitativa del proceso*</i>
Mercado Común Centroamericano (MCCA).....	1948	1960	1986/91	1991
Comunidad Andina de Naciones (CAN).....	1966	1969	1989	1996
MERCOSUR	1985	1991	1991	1994
Unión Europea (UE).....	1948	1951/1957	1974	1985/1991

* «Transformación cualitativa del proceso» se refiere, generalmente, al ascenso de nivel en la escala de integración (por ejemplo, de zona de libre comercio a unión aduanera, o de esta última a mercado común). En algunos casos, también puede implicar el relanzamiento de un proceso que se hallaba estancado o moribundo.

década deben ser adjudicados a una sola institución: el Consejo Presidencial Andino. Lloreda Ricaurte, quien fuera Director General de la Secretaría Andina, observó que «la participación activa de los presidentes [en el Consejo Presidencial Andino] ha sido un factor de primer orden en la consolidación y la profundización del proceso andino de integración» (Lloreda Ricaurte, 1988: 121). En este mismo sentido, Abugattas Majluf (1999: 84) señaló que «esta instancia fue la responsable de la reactivación del proceso de integración a partir de 1989». No resulta sorprendente que la crisis por la que atravesó la región entre 1991 y 1994 coincidiera con el lapso durante el cual el Consejo Presidencial no se reunió (básicamente, debido a la suspensión temporal de Perú tras el autogolpe de Fujimori en 1992).

Desde 1995, «el Consejo Presidencial Andino se reúne nuevamente retomando el liderazgo del proceso de integración, lo que se plasmó posteriormente en la reforma institucional del sistema de integración andino, en la creación de la Comunidad Andina, y en la profundización y aceleración del proceso de integración» (Abugattas Majluf, 1999: 84). Siguiendo la misma línea, Da Cruz Vilaça señaló el rol crucial de los presidentes al apoyar el proceso y reformar

las instituciones regionales. En sus palabras, «luego de una fase conflictiva entre 1991 y 1994, la mejoría en el clima de confianza de los países andinos, la realización de la integración económica a través de la instauración de una zona de libre comercio, la adopción de un arancel externo común y la decisión de comenzar la armonización de las políticas macroeconómicas, junto con el inicio de la participación activa de los presidentes andinos en el proceso de integración, crearon los incentivos y las condiciones contextuales para la reforma de las instituciones andinas» (Da Cruz Vilaça, 1999: 429-430). Como en el caso centroamericano, el presidencialismo democrático parece haber provisto la base para que la región superara algunas de sus debilidades tradicionales —a pesar de que la Comunidad Andina sigue estando lejos de ser exitosa—.

Respecto al MCCA, las circunstancias locales fueron decisivas para su destino. Excepto Costa Rica, todos sus miembros han sufrido de inestabilidad política crónica. Autoritarismos tradicionales, junto con desórdenes políticos y luchas civiles, contribuyeron a obstruir los esfuerzos integracionistas. Wynia (1970: 331) centra su análisis en el proceso de formación de políticas nacionales para desafiar la creencia convencional que describe a los presidentes centroamericanos como «hombres fuertes», más que como líderes débiles constantemente acosados por otros aspirantes al poder. Así, sugiere explorar los efectos de las capacidades domésticas de los presidentes sobre la implementación de los compromisos regionales (Wynia, 1970: 331), un aspecto que ha sido ignorado por mucho tiempo.

Por su parte, el MERCOSUR es la región en donde la influencia de los jefes de Gobierno es más evidente. De hecho, es la única que estableció desde el principio la Cumbre presidencial como institución decisora de mayor jerarquía. Lo que es más, la denominada *diplomacia presidencial* —es decir, la intervención informal del presidente— ha devenido el recurso de última instancia para la adopción de decisiones estratégicas y la resolución de crisis peligrosas (De Núñez, 1997; Malamud, 2003, 2005a; Peña, 1998). Lo más llamativo, es que, a pesar de que el MERCOSUR apunta a ser un mercado común —y ya es formalmente una unión aduanera— ha funcionado y se ha manejado sin desarrollar —ni planear— una estructura institucional comunitaria. A diferencia del TLCAN, que

trata principalmente de inversiones y comercio, y como la UE, el MERCOSUR combina un doble proceso de integración económica y cooperación política (Grugel y Almeida Medeiros, 1999: 59). Pero, al contrario de la UE, el supranacionalismo está categóricamente fuera de la agenda.

La década de los noventa constituye un punto de inflexión para la integración latinoamericana. La transición desde el regionalismo antiguo y cerrado a uno abierto fue simultánea y secuencial en toda América Latina y el Caribe (Nicholls *et al.*, 2001). Muchos fueron los factores que produjeron este *revival*; entre ellos resultaron cruciales la restauración —o inauguración— de regímenes democráticos en toda la región, la resolución de problemas fronterizos y militares, y la homogenización de los desafíos que las economías nacionales debieron enfrentar como consecuencia de la globalización, incluyendo un conjunto de reformas estructurales que se valieron de los acuerdos regionales para «anclar» las políticas de liberalización y apertura en el derecho internacional, otorgándoles de ese modo mayor credibilidad. Sin embargo, la interdependencia económica sigue siendo baja y las instituciones eficientes permanecen ausentes del paisaje regional.

Como se ilustró anteriormente, lo que explica el éxito relativo de estos nuevos intentos es una variable política, no económica. En síntesis, la novedad que acompaña el renacimiento regional es el involucramiento directo de los jefes de Gobierno. Así, el «presidencialismo concentracionista» (Malamud, 2001) parece haber impulsado, durante un cierto periodo, la integración sin instituciones en América Latina, al brindar mayores certezas de que las políticas de apertura comercial e integración regional no enfrentarían bloqueos institucionales domésticos.

El presidencialismo concentracionista se caracteriza porque los jefes de Gobierno, que son, en el caso latinoamericano, al mismo tiempo jefes de Estado, poseen una serie de recursos institucionales y partidarios que los ponen en ventaja respecto de otros potenciales actores de bloqueo¹⁰, los que además suelen ser institucionalmente

¹⁰ Respecto a los actores de bloqueo o veto y a las teorías que los estudian, véase Tsebelis (2002).

débiles y estar escasamente cohesionados. Los principales recursos institucionales de estos presidentes son la iniciativa legislativa, el poder de veto sobre las decisiones parlamentarias, la capacidad de emitir decretos de carácter legislativo y la facultad de establecer la agenda de temas a tratar. A la vez, el control de las nominaciones ministeriales y el manejo de los recursos del Estado les permiten construir coaliciones partidarias que apoyen sus gobiernos.

Este margen de maniobra es el que los presidentes han trasladado con éxito al nivel regional, convirtiendo las Cumbres presidenciales de foros deliberativos en ámbitos decisionales. Hasta hoy, las decisiones allí tomadas han favorecido la integración regional, aunque ésta se ha desarrollado más en su aspecto formal (medido en cantidad y diversidad de tratados) que sustantivo (medido por el grado de interdependencia económica). En el futuro, la profundización de los procesos en marcha podría requerir algo más que amplios recursos presidenciales y periódicas Cumbres regionales.

A inicios del siglo XXI, la frase de Ernst Haas que encabeza este capítulo parece conservar su vigencia. Las instituciones y líderes supranacionales apenas han conseguido generar efectos positivos sobre la integración en el caso europeo. En el resto, la fortaleza o debilidad de los jefes de Gobierno es el factor más importante a la hora de explicar los resultados (positivos o negativos) de los procesos de regionalización. Es cierto que la naturaleza extrema del intergubernamentalismo latinoamericano suele implicar la ausencia de un «tercero imparcial», y por lo tanto la inexistencia de un marco jurídico en el que los bloques regionales puedan anclar su desarrollo para evitar retrocesos. Así, el cambio en la voluntad política de los jefes de Gobierno puede eventualmente acarrear repliegues de la integración, como sugiere actualmente el caso venezolano. Evaluar apropiadamente la influencia de estos actores, sin embargo, no pretende alentar esas perspectivas negativas sino contribuir a evitarlas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abugattas Majluf, L. (1999): «La Comunidad Andina de Naciones y los procesos de integración en el hemisferio», en S. João do Estoril, Cascais, Principia, *Regular e Democratizar o Sistema Global. Uma Parceria para o Século XXI*, Forum Euro-Latino-Americano, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais.
- Bonilla, A. (2001): «Entre el deseo y la ficción. Interdependencia e integración en la Región Andina», Conferencia dictada durante el *XXIII LASA World Congress*, Washington D.C., 6, 7, y 8 de septiembre de 2000.
- Bouzas, R. (1998): «El MERCOSUR frente al nuevo milenio», en VV AA, *Comunidad Andina y MERCOSUR. Desafíos pendientes de la integración en América Latina*, Bogotá, Ministerio de RR EE de Colombia/Corporación Andina de Fomento.
- Caputo, D. (1999): *Author's Interview*, former Argentine Foreign Minister, Buenos Aires, septiembre.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina/BID-Banco Interamericano de Desarrollo (1998): *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*.
- Da Cruz Vilaça, J. L. (1999): «Sobre as Instituições num Processo de Integração. União Europeia, Mercosul, Comunidade Andina», en S. João do Estoril, Cascais, Principia, *Regular e Democratizar o Sistema Global. Uma Parceria para o Século XXI*, Forum Euro-Latino-Americano, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais.
- De Núñez, Alberto (1997): «La diplomacia presidencial», *Archivos del Presente*, núm. 3 (10).
- Fawcett, L. (1995): «Regionalism in Historical Perspective», en L. Fawcett y A. Hurrell, *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press.
- Grugel, J. (1996): «Latin America and the Remaking of the Americas», en G. Andrew y P. Anthony (eds.), *Regionalism and World Order*, Houndmills y Londres, Macmillan Press LTD.
- y Almeida Medeiros, M. de (1999): «Brasil and MERCOSUR», en J. Grugel y W. Hout (eds.), *Regionalism Across the North-South Divide. State Strategies and Globalization*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Haas, E. B. (1964): *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press.
- (1967): «The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America», en *Journal of Common Market Studies*, núm. 5(4), pp. 315-343.

- Hix, S. (1994): «The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics», en *West European Politics*, núm. 17(1), pp. 1-30.
- Lloreda Ricarte, N. (1998): «Las instituciones comunitarias andinas», en VV AA, *Comunidad Andina y MERCOSUR. Desafíos Pendientes de la Integración en América Latina*, Bogotá, Ministerio de RR EE de Colombia-Corporación Andina de Fomento.
- Mace, G. (1988): «Regional Integration in Latin America: a Long and Winding Road», en *International Journal*, núm. 43(3), pp. 404-427.
- Malamud, A. (2001): «Presidentialism in the Southern Cone. A Framework for Analysis», en *SPS Working Paper 2001/01*, Instituto Universitario Europeo, Florencia.
- (2003): «Presidentialism and MERCOSUR: A Hidden Cause for a Successful Experience», en F. Laursen (ed.), *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Londres, Ashgate, pp. 53-73.
- (2005a): «Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR. An Empirical Examination», en *Latin American Research Review*, núm. 40(1), pp. 138-164.
- (2005b): «MERCOSUR Turns 15: Between Rising Talk and Declining Achievement», en *Cambridge Review of International Affairs*, núm. 18(3), pp. 421-436.
- Marks, G.; Scharpf, F. W.; Schmitter, P. C. y Streeck, W. (1996): *Governance in the European Union*, Londres, Sage Publications.
- Mattli, W. (1999): *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Milner, H. (1993): «Maintaining International Commitments in Trade Policy», en R. K. Weaver y Bert A. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Milward, A. S. (1992): *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley Cal., University of California Press.
- Moravcsik, A. (1998): *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- Nicholls, S. et al. (2001): «Open Regionalism and Institutional Developments among the Smaller Integration Schemes of CARICOM, the Andean Community and the Central America Common Market», en V. Bulmer-Thomas (ed.), *Regional Integration in Latin America and the Caribbean. The Political Economy of Open Regionalism*, Londres, ILAS.
- Nofal, M. B. (1997): «Las grandes asignaturas pendientes en el MERCOSUR», en *Boletín Informativo Techint Separata*, núm. 292.

- Nye, J. N. (1968): *International Regionalism*, Boston, Little, Brown & Co.
- Peña, F. (1998): «El desarrollo institucional del MERCOSUR», en VV AA, *Comunidad Andina y MERCOSUR. Desafíos Pendientes de la Integración en América Latina*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia-Corporación Andina de Fomento.
- Perales, J. R. (2001): «La coordinación macroeconómica y las instituciones políticas en el Cono Sur», en *XXIII LASA World Congress*, Washington D. C., 6-8 de septiembre.
- (2003): «A Supply-side Theory of International Economic Institutions for the MERCOSUR», en L. Finn (ed.), *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Londres, Ashgate.
- Pereira, C. (2000): *Author's Interview*. Diplomático brasileño, Brasilia, diciembre.
- Putnam, R. D. (1988): «Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games», en *International Organization*, núm. 42(3), pp. 427-460.
- Remmer, K. L. (1998): «Does Democracy Promote Interstate Cooperation? Lessons From the MERCOSUR Region», en *International Studies Quarterly*, núm. (42), pp. 25-52.
- Risse-Kappen, T. (1996): «Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union», en *Journal of Common Market Studies*, núm. 34(1), pp. 53-80.
- Rockman, B. A. (1997): «Institutions, Democratic Stability, and Performance», en M. Heper, A. Kazancigil y B. A. Rockman (eds.), *Institutions and Democratic Statecraft*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- Russell, R. (1992): «Type of Regime, Changes of Government and Foreign Policy: The Case of Argentina (1976-1991)», en *FLACSO, Documentos e Informes de Investigación*, núm. 127.
- Sánchez, R. (2003): «Rebuilding the Central American Bloc in the 1990s: An Intergovernmentalist Approach to Integration», en L. Finn (ed.), *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Londres, Ashgate.
- Sandholtz, W. y Stone Sweet, A. (1998): *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Schlesinger, A. M. Jr. (1974): *The Imperial Presidency*, Londres, André Deutsch Limited.
- Schmitter, P. C. (1970): «Central American Integration: Spill-Over, Spill-Around or Encapsulation?», en *Journal of Common Market Studies*, núm. 9(1), pp. 1-48.
- (1972): «Autonomy or Dependence As Regional Integration Outcomes: Central America», en *Institute of International Studies. Research Series 17*, University of California, Berkeley.

- (1991): «Change in Regime Type and Progress in International Relations», en E. Adler y B. Crawford (eds.), *Progress in Postwar International Relations*, Nueva York, Columbia University Press.
- Tsebelis, G. (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Vargas-Hidalgo, R. (1979): «The Crisis of the Andean Pact: Lessons for Integration among Developing Countries», en *Journal of Common Market Studies*, núm. 17(3), pp. 213-226.
- Wallace, W. (1999): «The Sharing of Sovereignty: the European Paradox», en *Political Studies*, núm. 47, pp. 503-521.
- Weaver, R. y Rockman, B. A. (1993a): «When and How Do Institutions Matter?», en R. K. Weaver y B. A. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington DC, The Brookings Institution.
- y — (1993b): «Assessing the Effects of Institutions», en R. K. Weaver y B. A. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington D.C., The Brookings Institution.
- Wionczek, M. S. (1970): «The Rise and Decline of Latin American Economic Integration», en *Journal of Common Market Studies*, núm. 9(1), pp. 49-67.
- Wynia, G. (1970): «Central American Integration: The Paradox of Success», en *International Organization*, núm. 24(2), pp. 319-334.

6. LA UNIÓN EUROPEA Y MÉXICO: EN BUSCA DEL DINAMISMO PERDIDO

ROBERTO DOMÍNGUEZ RIVERA *

INTRODUCCIÓN

La relación entre la Unión Europea (UE) y México fue redefinida a fines de los años noventa, después de varias décadas de relaciones institucionales de bajo perfil y de una dinámica económica bilateral en descenso al final de siglo xx; cuando ambas partes acordaron establecer un innovador marco de trabajo para impulsar intercambios bilaterales en un importante número de áreas.

El propósito de este capítulo es ofrecer elementos para responder a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los alcances y características de la relación entre la UE y México para los años venideros? El argumento en que se basa el presente capítulo es que la UE ha desarrollado estrategias para recuperar su presencia comercial en México, a partir de que este país latinoamericano realizó varios cambios en el área política y económica durante la década pasada, así como de su participación en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Por otra parte, se considera que para México es importante fomentar la relación con la UE a fin de reforzar su ingreso a la economía global y a la modernidad política.

* Profesor de la Universidad de Suffolk (Boston, Estados Unidos).

I. LA UE EN LA MODERNIZACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN LIMITADA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

La alternancia en el poder de los partidos políticos abre un espacio de prueba para los distintos proyectos de política exterior. La relación entre la retórica de la oposición (de cualquier tendencia ideológica) y la ejecución de políticas por parte de un partido gobernante se enriquece cuando bajo el mandato popular la oposición de hoy puede ser el gobierno de mañana y el actual partido o coalición en el gobierno puede dejar de serlo si no cumple con las promesas hechas al votante. Este es un principio básico para el funcionamiento de cualquier democracia, el mismo que estuvo ausente en el ejercicio de la política exterior de México en el pasado.

Si bien es cierto que esta anormalidad de la democracia mexicana durante siete décadas llevó a que prevaleciera la visión de un sólo partido político en materia de política exterior, es de resaltar que la política exterior de México pasó por distintos momentos durante cada uno de los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Incluso, se llegó a aceptar un consenso en la política exterior de México, el cual se nutrió de dos vertientes:

La primera de éstas es de carácter ideológico y se basa en el contenido mismo de los principios de política exterior, los que por su carácter general y pacifista dejan un reducido margen de maniobra para cuestionarlos. La segunda vertiente nace a partir de la debilidad de la oposición política mexicana, la inexistencia de una sociedad civil organizada y la falta de oportunidades para el desarrollo democrático; es decir, dicho consenso tenía dudosas bases porque, sobre todo en la «época dorada» de la política exterior, México era un país que en política interna había cancelado o pospuesto la apertura a los canales democráticos; como consecuencia, el consenso se vuelve aparente ya que no había posibilidad de discusión.

Quizá uno de los efectos más nocivos de la permanencia de un sólo partido político en el poder fue la incapacidad de poner en práctica alternativos enfoques de política exterior y, con ello, valorar el alcance y los límites de políticas concretas. El Partido Acción Nacional (PAN) ha tratado ciertamente de revisar la política exte-

rior de México. Sin embargo, sin que se perciban cambios sustanciales y/o radicales entre la política exterior de los gobiernos del PRI en los años noventa y los gobiernos del PAN de 2000 a 2006 (y cuyo segundo periodo en el poder culminaría en 2012), se puede sostener que el efecto de la alternancia en el poder en materia de política exterior es variado y tiende a ser limitado.

Más allá de los errores de ejecución de la administración de Vicente Fox, la filosofía general se mantiene, aunque con algunas modificaciones. En algunos casos como la relación con Estados Unidos, se ha mantenido y profundizado la tendencia a intensificar las relaciones; en otros, como lo es en materia de derechos humanos, relaciones con países de dudosa credibilidad democrática y revisión del «excesivo apego» a principios políticos, la alternancia ha sido relativamente innovadora y progresista; finalmente, en ciertas estrategias, como lo es la diversificación de las relaciones de México con el mundo, se ha hecho evidente que, al margen del partido en el poder, existe un límite estructural de lo que se puede alcanzar en sus relaciones con Europa, Asia o África, lo que invita a replantear el sentido que se le ha dado y lo que se espera de la diversificación.

Cuando se analizan las relaciones de México con Europa, una de las ideas a las que se recurre es la diversificación de las relaciones de México con el mundo. Más allá de la buena fe de los distintos ideólogos de la política exterior por diversificar la dependencia de México con el exterior, particularmente con Estados Unidos, resulta más claro que el papel de la UE para la política exterior de México debe ser considerado como complementario y reforzador del proceso de apertura económica y política de México. En este sentido, tres argumentos motivan la reflexión que cuestiona la poca utilidad de continuar el debate en términos de la diversificación. El primero es que un elemento permanente en la política exterior de México en las últimas dos décadas ha sido profundizar las relaciones con Estados Unidos, a pesar de la retórica de la diversificación. El segundo, como consecuencia, es que el papel de Europa en esa diversificación, entendida no sólo como variedad de relaciones, sino como elemento de balance en las relaciones con esa variedad, ha disminuido en términos comerciales. El tercero es que a la luz de la alternancia en el poder, la evidencia muestra que la diversifica-

ción tiene límites estructurales que van más allá de las propuestas de gobierno.

Estos tres argumentos nos llevan a pensar que la evaluación de las relaciones con la Unión Europea, particularmente desde la entrada en vigor del Acuerdo Global México-UE en 2000-2001, es resultado directo del proceso de apertura económica y política, en el cual se requiere mayor comercio e inversión, sin ser necesariamente relevante la nacionalidad de los capitales o su diversificación regional. A su vez, en el campo político, el contar con la UE como aliado en los foros internacionales no necesariamente responde a una necesidad de diversificación, sino a una coincidencia en temas específicos. Sería absurdo pensar que la diversificación en sí misma y la oposición permanente a Estados Unidos fortalece a México. Es la coincidencia de intereses la que hace la diversificación útil. Así, la propuesta de este artículo es entender que la Unión Europea ha jugado un papel relevante en la consolidación del ingreso de México al proceso de globalización, en tanto que la contribución de Europa a la diversificación de las relaciones de México con el mundo ha probado ser una tesis de poco sustento.

II. EL CONTEXTO DEL ANÁLISIS: RELACIONES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA

Mientras la UE ha llevado a cabo profundas transformaciones desde el fin de la Guerra Fría, no siempre de manera exitosa, América Latina ha pasado del entusiasmo democrático al escepticismo institucional. En los años ochenta sólo tres países en la región tenían líderes democráticamente electos; hoy, sólo Cuba se mantiene ajena de las reglas básicas de la democracia liberal. Como norma general, a pesar de que América Latina ha adoptado prácticas generales de la riqueza, académicos y analistas políticos, incluso los más conservadores, están de acuerdo en que corrupción, debilidad institucional y distribución desigual de la misma, aunado a la incapacidad de los Gobiernos para proveer servicios básicos, están minando la consolidación democrática y en algunos casos dando lugar al ascenso de populismo radical (Franco, 2005).

En otras palabras, el giro a la izquierda de América Latina es el resultado de una creciente frustración con las prescripciones económicas del Consenso de Washington. Así, «los votantes están crecientemente cautivados por nuevos movimientos, mayormente de izquierda que prometen bienestar, castigando a los partidos políticos tradicionales y tomando los cambios de los sistemas políticos en sus manos» (Forero, 2006). A la luz de estas transformaciones, surge la pregunta en torno al efecto que estos cambios tienen en las relaciones América Latina-Unión Europea.

En términos generales, el diálogo «región-región» Unión Europea-América Latina nos ofrece un termómetro de las percepciones mutuas. Dicho diálogo «región a región» fue institucionalizado en 1999 cuando la primera Cumbre tomó lugar en Río de Janeiro. La segunda Cumbre se llevó a cabo en Madrid en 2002 y la tercera en Guadalajara en 2004, en la cual se reconoció la cohesión social como un tema prioritario en la agenda birregional. Sin embargo, las aceleradas transformaciones regionales en Europa y América Latina han modificado la atmósfera política en ambas regiones, haciendo que el contexto de la cuarta Cumbre de 2006 en Viena fuera muy diferente al de Guadalajara 2004: la UE estaba exhausta después de las dificultades para ratificar su Tratado Constitucional y de la ampliación en 2004; mientras que por la parte latinoamericana los procesos electorales gradualmente mostraron cierto grado de desencanto con el libre mercado. Sumado a estos elementos coyunturales, como se muestra en el cuadro 1, también resaltan las limitaciones estructurales económicas, tal como lo es el bajo nivel de intercambios económico bilaterales.

Como ya fue mencionado, en este contexto se llevó a cabo, en mayo de 2006, la cuarta Cumbre UE-América Latina en Viena. Algunos de los resultados más relevantes de esta reunión fueron los siguientes: Primero, la Comisión Europea elaboró y publicó un nuevo Comunicado con relación a América Latina y el Caribe, el cual reemplazó al que había sido emitido hace una década. Segundo, el Parlamento Europeo también fue muy activo al incorporar su opinión en una variedad de documentos. Tercero, en el contexto de las perspectivas financieras vigentes hasta 2013, la UE bosquejó compromisos concretos para apoyar las políticas de cohesión social

CUADRO 1. Comercio de la UE con los principales socios latinoamericanos

Importaciones		Exportaciones		Importaciones + exportaciones	
País de origen	100% ¹	País de destino	100% ²	País	100% ³
1. Estados Unidos	13,9	1. Estados Unidos	23,7	1. Estados Unidos	18,0
2. China	13,5	2. Suiza.....	7,7	2. China	9,4
3. Rusia	9,1	3. Rusia	5,3	3. Rusia	7,3
7. Latinoamérica	5,5	4. Latinoamérica.....	5,1	5. Latinoamérica.....	5,3
8. MERCOSUR.....	2,6	15. MERCOSUR.....	1,9	9. MERCOSUR.....	2,3
10. Brasil.....	2,0	17. México	1,6	11. Brasil.....	1,8
29. Com. Andina.....	0,9	18. Brasil.....	1,5	22. México	1,2
30. México	0,8	29. Caribe	0,8	30. Caribe	0,7
32. Chile	0,7	35. Com. Andina.....	0,7	35 Com. Andina.....	0,8
35. Caribe	0,6	39. Chile	0,4	38. Chile	0,5
38. Argentina	0,5	38. Argentina	0,4	40. Argentina	0,5
46. Venezuela	0,3	51. Venezuela	0,3	49. Venezuela	0,3

¹ 1.174.633 millones € = 100%

² 1.061.013 millones € = 100%

³ 2.235.645 millones € = 100%

FUENTE: Elaboración propia basado en EUROSTAT, DG Trade/Statistics, May 18, 2006.

en América Latina. Cuarto, por primera vez, de manera paralela, una Cumbre de empresarios se llevó a cabo (Schussel, 2006). Sin embargo, la evaluación general de los logros de las Cumbres, incluyendo la más reciente, parecen ser poco entusiasta incluso en la voz de uno de sus protagonistas:

Pero también debemos preguntarnos a manera de autoevaluación si en verdad hemos hecho todo lo que podríamos haber realizado. Y en este caso, la respuesta solo puede ser un «no» autocrítico. Así que ahora, en Viena, no podemos tener una Cumbre llena de retórica vacía, sino que ésta debe ser más bien una reunión de trabajo en la que podamos mejorar nuestra labor [Schussel, 2006].

En las mismas líneas de evaluación, varios signos de desacuerdo y de irreconciliables diferencias fueron evidentes durante la Cumbre de Viena, los cuales oscurecieron los ya de por sí escasos acuerdos de la Cumbre. Además del movimiento a la izquierda y el des-

encanto en América Latina descritos arriba (Sberro, 2006), las posiciones de los Gobiernos de Venezuela y Bolivia por debilitar la Comunidad Andina de Naciones incrementaron el escepticismo europeo y fue un duro golpe a uno de los objetivos históricos de Europa en el continente americano: el desarrollo de los procesos de integración en América Latina¹.

En respuesta a estos movimientos que provocan actualmente nerviosismo en el libre mercado, el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, argumentó que las actividades empresariales europeas han encontrado en América Latina algunos obstáculos: falta de estabilidad en el ambiente económico, dificultades para el acceso a mercados (a causa de barreras arancelarias y no arancelarias), inestabilidad económica, excesivos trámites administrativos, problemas aduaneros, infraestructura regional insuficiente y corrupción, entre otros. Claramente aseveró que:

Además de estos obstáculos, hay también otro más que es preocupante: la tendencia a interpretar las inversiones europeas desde una óptica negativa... No se equivoquen. Aún en el caso de que esta actitud política continúe, los negocios europeos no se verán dañados a causa de la misma, ya que existen abundantes oportunidades de inversión en otras regiones; y los afectados serán la gente pobre en América Latina [Barroso, 2006].

Entre Viena y Perú, sede de la próxima Cumbre en 2008, la Comisión Europea ha recomendado seguir varias estrategias dependiendo de las particularidades de cada una de las subregiones en América Latina, ya sea el MERCOSUR, la Comunidad Andina, América Central o el Caribe. En el largo plazo, sin embargo, alcanzar acuerdos de asociación es el más importante objetivo para am-

¹ En el caso de Bolivia, el presidente Evo Morales anunció el 1 de mayo de 2006 que su país nacionalizaría la industria del gas, dando a las compañías extranjeras (particularmente españolas y brasileñas) seis meses para negociar nuevos contratos o salir del país. Asimismo, el presidente boliviano también acusó a Petrobras, la firma petrolera estatal brasileña y el más importante inversionista en Bolivia, de operar ilegalmente bajo contratos inconstitucionales. Por otra parte, en vísperas del inicio de la Cumbre de Viena, Venezuela anunció planes para imponer un nuevo impuesto a las firmas extranjeras petroleras.

bas partes. El presidente de la Comisión ha sido claro en este sentido al sintetizar la agenda UE-América Latina para los próximos años en los siguientes términos:

En este contexto, la decisión de abrir negociaciones para un Acuerdo de Asociación con Centroamérica es un logro que incrementará substancialmente los flujos de comercio y las inversiones europeas en la región. Esta decisión se encuentra enmarcada en nuestro objetivo general de contribuir a la estabilidad y prosperidad a través del fortalecimiento de los Acuerdos de Asociación existentes con México y Chile, así como a través de los continuos procesos de negociación con el MERCOSUR y el Cariforum. Por supuesto, no puedo negar que también esperábamos poder dar una señal positiva en Viena, con respecto a la inauguración de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación con la Comunidad Andina. Nuestra intención continúa siendo el lanzamiento de negociaciones con este importante grupo regional tan pronto como sea factible, y esperamos no tener que aguardar hasta nuestra próxima Cumbre [Barroso, 2006].

En este contexto, las relaciones de México y Chile con la UE se presentan a la vanguardia de las relaciones UE-América Latina porque ellos son los únicos países con los cuales se han concluido y puesto en marcha Acuerdos de Asociación, objetivo a alcanzar con otras regiones y países en los próximos años.

III. LA UE EN LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA

Desde la perspectiva mexicana, el interés por alcanzar un Acuerdo Global, incluyendo el comercio, puede ser explicado a partir de tres elementos: a) profundizar el proceso de modernización económica, b) terminar con la discriminación a inversionistas europeos como resultado de la firma del TLCAN y c) mejorar las condiciones para los exportadores mexicanos. Para los europeos, dos razones parecen ser de relevancia especial: a) el TLCAN como catalizador de las negociaciones y b) tener una mayor presencia frente a los

prospectos de un área de libre comercio de las Américas, propuesta en la Cumbre de las Américas, en Miami (1994), y que se encuentra por hoy en la incertidumbre (Zabludovsky y Lora, 2005).

En la actualidad, la UE es el segundo socio comercial de México y una importante fuente de inversiones extranjeras. Seis años han pasado desde la entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y México, y aunque el balance es globalmente positivo, ambas partes consideran que el acuerdo no ha sido utilizado a plenitud. Al respecto, Mendel Goldstein, jefe de la delegación de la Comisión Europea en México, ha dicho que hace falta una visión de largo plazo para hacer uso de los instrumentos disponibles en el acuerdo global (Velasco, 2006).

Desde la entrada en vigor del Acuerdo Global, el comercio entre México y la Unión Europea ha aumentado de manera modesta y desigual para ambas partes y con diferencias en la interpretación de dicho crecimiento comercial de acuerdo a la fuente consultada, ya sea la Comisión Europea o la Secretaría de Economía mexicana. Según la Comisión Europea, de 2001 a 2005 el volumen total del comercio de México a la UE registró un decrecimiento anual promedio del 0,9%, del cual las importaciones provenientes de Europa crecieron 0,5% y las exportaciones a Europa decrecieron 5,2% (Comisión Europea, 2006). Por lo tanto, como varios analistas han comentado, México no ha aprovechado las ventajas del Acuerdo Global con la UE para diversificar sus relaciones comerciales (Granovsky, 2005).

Por otra parte, el déficit comercial de México frente a la UE aumentó para finales de 2004 a 12.792 millones de euros, en comparación con un déficit de 11.320 millones de euros en 2000. En este sentido, «México se está convirtiendo en una “fábrica de transformación” [...] de productos semielaborados para volver a exportarlos. Esta interpretación se apoya en la dependencia de México de la maquinaria y equipo provistos por la UE» (Herrero, 1997: 121). Por lo tanto, las importaciones deben ser consideradas como parte importante del desarrollo de la planta productiva y así se explica que las importaciones mexicanas provenientes de la UE, en su mayoría, se originan en Alemania, principalmente por ser una fuente de alta tecnología.

Basado en una metodología de medición diferente, resulta interesante hacer un análisis comercial basado en cifras proporcionadas por la Secretaría de Economía de México, lo cual nos lleva a conclusiones diferentes. Según esta fuente, se puede observar que hay una disparidad contrastante con respecto a las cifras proporcionadas por la Comisión Europea, particularmente en el caso de las importaciones provenientes de la UE. Mientras en el cuadro 2 la Comisión considera que las importaciones han tenido un crecimiento pequeño, en el cuadro 3, basado en información de la Secretaría de Economía, se muestra que las importaciones han crecido de manera importante al pasar de 14 mil millones de dólares en 2000, a casi 21 mil millones de 2004.

CUADRO 2. *Comercio de México hacia la Unión Europea* (miles de millones de euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	Crecimiento Prom. Anual
Exportaciones ...	5,9	5,6	5,4	5,1	4,8	-5,2%
Importaciones....	17,2	19,4	18,7	16,9	17,5	0,5%
Balance	-11,3	-13,7	-13,2	-11,7	-12,7	*
Comercio total ...	23,5	25	24,1	22	22,3	-0,9%

FUENTE: Comisión Europea, *EU Bilateral Trade and Trade with the World*, DG Trade, 18 de mayo de 2006.

CUADRO 3. *Comercio de México con la Unión Europea* (miles de millones de dólares)

	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Exportaciones....	2.7	3.3	3.9	5.2	5.6	5.3	5.2	5.5	6.4
Importaciones....	7.7	6.7	9.9	12.7	14.7	16.1	16.4	17.8	20.9
Balance.....	-5	-3.4	-6.0	-7.5	-9.1	-10.8	-7.5	-12.3	-14.5
Comercio total ...	10.4	10.0	13.8	17.9	20.3	21.4	21.6	23.3	27.3

FUENTE: Secretaría de Economía, basado en datos del Banco de México, en línea, http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/ls23al.php?s=24&p=1&l=1#. Acceso 29 de junio de 2006.

En el cuadro 4, por otra parte, se puede observar que la concentración del comercio mexicano sigue siendo abrumadoramente hacia Estados Unidos. De manera importante, durante la administración de Vicente Fox hubo varios intentos por profundizar la relación con Washington, los cuales se diluyeron a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. En 2004, el total del comercio exterior de México fue de 386 mil millones de dólares, de los cuales más de 274 mil se concentraron en Estados Unidos. En contraste, el comercio con la UE alcanzó la cantidad de 27,3 mil millones de dólares en 2004. Sin embargo, en términos proporcionales, la relación de comercio bilateral cayó de 21% en 1982 a 6,4% en 1998, y de allí a un 7,7% en 2004 (Secretaría de Economía, 2004).

CUADRO 4. *Comercio de México* (miles de millones de dólares)

	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total	117.1	151.9	220	278.3	340.9	326.8	329.4	336.3	386.5
Estados Unidos	88.0	120.0	176.1	225.5	275.1	253.9	249	251.6	274.6
UE.....	10.4	10.0	13.8	17.9	20.3	21.4	21.6	23.3	27.3

FUENTE: Secretaría de Economía, basado en datos del Banco de México, en línea, http://www.economia-snci.gob.mx/Estad_stica/Impmx.html. Acceso 29 de junio de 2006.

De acuerdo a un desglose de las principales exportaciones de la UE hacia México en 2005, 85,9% se concentran en productos manufacturados, del cual 28,3% es maquinaria y 20% equipo de transporte. En cuanto a las exportaciones mexicanas a Europa, 62,7% fueron productos manufacturados y 34% productos primarios (25,7% en energía y 5,1% en productos agrícolas) (Comisión Europea, 2006a, 2006b).

Uno de los argumentos a favor del acuerdo de libre comercio con la UE fue la oportunidad de mercado para las exportaciones mexicanas. En teoría, tal argumento es fundamentalmente cierto, pero también es necesario señalar que la apertura del mercado

europeo no beneficia a todas las empresas sobre una base equitativa. En una tendencia de la economía mexicana que se ha mantenido en las últimas décadas, se puede decir que en México 60% de las ventas externas libres de barreras comerciales sólo son realizadas por 260 empresas y la mayor parte de ellas son grandes transnacionales (Chacón, 1997: 153-153). Entre los casos exitosos se pueden citar Cementos Mexicanos, Grupo Cifra (supermercados y restaurantes), Televisa (programas de televisión) y PEMEX. Como se puede observar, el reto a superar es el desarrollo de programas que incrementen la competitividad de las pequeñas empresas en función de distribuir las oportunidades económicas del mercado de la UE.

En cuanto a las inversiones externas, al inicio de 2006 se contaba con el registro de 7.083 sociedades con participación de la UE en su capital social, lo que representa 21,7% del total de las sociedades con inversión extranjera en México. Asimismo, entre enero de 1999 y diciembre de 2005, la inversión de la EU alcanzó 31.542 millones de dólares, lo que representa el 26,8% del total de la inversión recibida en México en dicho lapso (Secretaría de Economía, 2005).

De acuerdo con esto, resulta claro que la inversión extranjera directa (IED) y el comercio se encuentran vinculados a operaciones intraempresariales. Aproximadamente 60% del comercio total lo realizan *Volkswagen, Mercedes Benz, BMW, Ericsson, Siemens y BASF*, entre otras (IRELA, 1998). A manera de ejemplo, un caso interesante acerca de operaciones intraempresariales es el de las compañías finlandesas. Con 10 empresas de finalización produciendo en México, 13 compañías de ventas y 50 empresas con representantes locales, *Nokia Display Products* es una de las compañías más fuertes en México. Esta compañía importa a México a través de terceros países, siendo esta clase de inversión indirecta dos veces el monto de la inversión directa (aproximadamente 500 millones de dólares) (Embajada de Finlandia, 2000). Entre otros ejemplos de compañías de la UE en México, las inversiones británicas están presentes en *Shell, Albright y Wilson y British Telecom*. Además, *Vinos Domecq, Dunkin Donuts y Burger King* son también compañías británicas. En el caso de España, la presencia de Banco Bilbao-Vizcaya y Banco Santander es importante en el sistema bancario.

En un esfuerzo por promover las inversiones de los países de la UE, el presidente Vicente Fox llevó a cabo una activa estrategia. En el contexto de la Cumbre UE-América Latina y el Caribe de Madrid en 2002, por ejemplo, el presidente Fox fue receptivo al compromiso de la comunidad española de negocios para invertir 293 millones de dólares en México (*Cinco Días*, 2002). Asimismo, el presidente Fox visitó Reino Unido, Irlanda y Francia en noviembre de 2002 con el argumento persuasivo de que México es el mejor lugar para hacer uso de una plataforma de bienes de la UE libre de impuestos para entrar al mercado de Estados Unidos. Como resultado de su visita oficial, el presidente recibió la promesa de inversionistas europeos de invertir más de 2 mil millones de dólares: 1.500 millones del Reino Unido en el periodo 2002-2004, y 650 millones de Francia (Núñez, 2002). En el caso del Reino Unido, la inversión es mayormente derivada de la decisión del banco HSBC de comprar Bital, uno de los bancos mexicanos más grandes, por un total de 1,4 millones de dólares (Authers y Silver, 2002).

A la vista de las declaraciones públicas, es factible especular que los temas más importantes en la agenda UE-México son y serán en torno a las reformas estructurales en México, principalmente en materia de energía y comunicaciones. De hecho, empresarios británicos en su momento expresaron al presidente Fox que estos cambios son necesarios para mantener y promover inversiones futuras. Por ejemplo, Keith Sampson remarcó el lento desarrollo de PEMEX, mientras que Robert Berger, de British Airways, señaló la falta de oportunidades para invertir en los aeropuertos mexicanos y en la infraestructura hidráulica (Núñez, 2002).

Como resultado de la ampliación europea en mayo de 2004, el Acuerdo de Libre Comercio México-UE se ha extendido hacia los nuevos países miembros. Sin embargo, a la luz de los limitados intercambios con los nuevos miembros, la ampliación ha tenido un efecto limitado en el comercio y la inversión bilaterales. En su caso, gran parte de los efectos de desviación de comercio de la UE hacia Europa Central y del Este ya habían comenzado a tomar lugar en la intensificación de intercambios comerciales, como resultado de las negociaciones de la ampliación en los años noventa. Por otra parte, desde el 1 de enero de 2003, la eliminación de las tarifas arancela-

rias está prácticamente completada para el comercio bilateral EU-México. Todos los productos mexicanos pueden ingresar a la UE libremente y algunos productos europeos están todavía sujetos a impuestos de aproximadamente el 5%.

Más allá de la eliminación de las barreras comerciales, el acuerdo incluye también la liberalización de los servicios, la apertura a compras gubernamentales y la adopción de disciplinas en cuanto a políticas de competencia, inversión y propiedad intelectual, así como un mecanismo de resolución de controversias enteramente compatible con las reglas de la Organización Mundial del Comercio. Todos estos son elementos esenciales para asegurar la confianza y certeza jurídica para los mercados y facilitar la toma de decisiones en inversión.

IV. MAYORES COINCIDENCIAS EN LA AGENDA POLÍTICA

El Acuerdo Global con la UE ha fortalecido el diálogo político bilateral, el cual tradicionalmente ya presentaba importantes coincidencias en temas de la agenda global. A su vez, la democratización y la mayor aceptación por parte de México de compromisos internacionales en temas tales como derechos humanos apuntalaron la imagen positiva de México en la UE.

En materia electoral, pilar fundamental de cualquier democracia, el sistema político mexicano superó el reto de la alternancia política con la victoria de Vicente Fox y su partido conservador (PAN) en julio de 2000, lo que contribuyó a fortalecer la credibilidad de la política mexicana en el mundo. Asimismo, la cerrada diferencia de votos entre Andrés Manuel López Obrador (PRD) y Felipe Calderón (PAN) en su búsqueda por la presidencia de la República en 2006 mostró que las instituciones electorales mexicanas tenían solidez y credibilidad suficiente para hacer frente a casos de elecciones altamente competidas. En el caso concreto del Instituto Federal Electoral, el consejero presidente Luis Carlos Ugalde solicitó el envío de una misión de observadores de la UE a las elecciones de julio de 2006 (SRE, 2006), a lo que la Comisaria europea

de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, respondió positivamente. En ese contexto, varios funcionarios de la Comisión Europea reconocieron el avance de México en materia de consolidación democrática e incluso los observadores electorales europeos resaltaron la madurez del sistema electoral mexicano (Gómez Quintero, 2006). A pesar de lo cerrado de la contienda electoral en julio de 2006, el jefe de la delegación de observadores de la UE, el eurodiputado español José Ignacio Salafranca, afirmó que los comicios electorales estaban avalados por la presencia de más de un centenar de observadores europeos que estuvieron presentes en 132 de las 300 juntas de distrito en que se reparte el país (EFE, 2006).

En todo este proceso, no se debe olvidar el grado de apertura política alcanzado en 2006 en comparación con los atavismos que el Gobierno mexicano mostró entre 1994 y 1997 para firmar la cláusula democrática durante la negociación del Acuerdo Global bilateral. Asimismo, esta apertura política contrasta con los procesos electorales de los años noventa, en los cuales la invitación a observadores electorales europeos estuvo caracterizada por diversos obstáculos impuestos por parte del Gobierno mexicano.

Probablemente uno de los cambios más prominentes en la arena política de la relación bilateral han sido las declaraciones de apoyo de varias presidencias del Consejo de la UE al Gobierno mexicano, las cuales hubieran sido poco probables antes del proceso electoral de 2000 y sin un Acuerdo Global. Por ejemplo, el 1 de marzo de 2001, la presidencia de la UE recibió con beneplácito la posición del Gobierno mexicano de reiniciar el diálogo político con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). El 14 de mayo de 2001, la UE ratificó su apoyo cuando convocó al EZLN a responder a la oferta del presidente Fox de buscar soluciones constructivas. En este mismo sentido, la Unión Europea apoyó la decisión del Gobierno mexicano de erradicar la pena de muerte de la Constitución mexicana en diciembre de 2005 (Consejo de la UE, 2006a). Sin embargo, hay que considerar que el apoyo de la UE está basado en la actuación del Gobierno mexicano y no es incondicional. Por ejemplo, la presidencia del Consejo de la UE condenó el asesinato de la activista de derechos humanos Digna Ochoa en octubre de 2001.

En el terreno de la diplomacia, entre México y la UE existe una convergencia de posiciones en organismos internacionales y una necesidad de ambas partes de rechazar una sociedad internacional unipolar, «en la que una sola potencia imponga su voluntad y su visión de futuro a los demás» (Muñoz Ledo, 2004). Con la excepción de las diferencias en los temas agrícolas en el marco de la OMC, ambas partes comparten posiciones comunes en el Sistema de Naciones Unidas, tales como el rechazo a la intervención estadounidense en Irak en 2003, en la cual hubo una coincidencia y entendimiento entre Francia, México y Chile en el Consejo de Seguridad (Chanona, 2004).

Asimismo, es importante la visión compartida en la aplicación del Derecho Internacional, las políticas multilaterales, así como la protección del medio ambiente y la lucha contra todas las formas de terrorismo. De manera importante, ambas partes han coincidido en la Comisión de Derechos Humanos de la Naciones Unidas con respecto al tema de Cuba, altamente sensible para la política mexicana. En el mismo tema pero en el plano bilateral, el Gobierno mexicano ha presentado proyectos a la Comisión Europea con el fin de agilizar la incorporación de las normas internacionales de derechos humanos en las estructuras de las políticas mexicanas (Comisión Europea, 2003a).

V. RELACIONES INSTITUCIONALES UE-MÉXICO

La UE y México han acordado distintos instrumentos institucionales para reforzar su interacción bilateral. En sentido amplio, las instituciones tratan de formalizar los procesos existentes o de impulsar algunos nuevos. Desgraciadamente, las instituciones no siempre alcanzan los objetivos propuestos.

A pesar de que México estableció una representación en Bruselas durante los años sesenta, ambas partes llevaban a cabo proyectos político-económicos que con dificultades podían coincidir. México se concentró en el modelo de desarrollo de *sustitución de importaciones*, mientras que la entonces Comunidad Económica Europea atravesaba por las etapas tempranas del proceso de integración.

Bajo distintas circunstancias en los años setenta (crisis monetaria y energética), ambas partes trabajaron en la creación de un marco legal para encarar el ritmo menos dinámico de la economía internacional. Después de Argentina y Paraguay, el 15 de julio de 1975, México firmó su primer acuerdo con la UE (entonces Comunidad Económica Europea) (Méndez, 1997: 98-100; Arrieta, 1998). Este primer intento por dinamizar las relaciones bilaterales tuvo escasos resultados, por lo que fue necesario volver a diseñarlo.

En la década de los ochenta y principios de los noventa, México inició un proceso de reforma económica hacia el libre mercado en tanto que la presencia de España y Portugal en la UE sirvió de base para hacer nuevos acercamientos a América Latina. Este ambiente impulsó una nueva sinergia entre Europa y América Latina. Desde la perspectiva de la UE, el Parlamento Europeo tomó la iniciativa de impulsar las relaciones con México. A su vez, en noviembre de 1989, una delegación de la Comisión Europea fue abierta en México y durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari se firmó un acuerdo de tercera generación en abril de 1991, el cual sustituyó al suscrito en 1975. Entre otras innovaciones, en éste se incluyó un mecanismo para resolver disputas comerciales, así como canales para aumentar la cooperación en áreas tales como inversión, ciencia y tecnología, turismo, medio ambiente, salud pública y combate al narcotráfico.

Como resultado de la entrada en vigor del Acuerdo Global en 2000, se han puesto en marcha mecanismos bilaterales institucionales para la revisión periódica de los temas que son significativos para ambas partes. Para este fin, existen varias instituciones en el caso de México y la UE. Las Cumbres México-Unión Europea son las de más alto nivel; en las que participan el jefe del ejecutivo mexicano y los presidentes en turno y entrante del Consejo Europeo, el presidente de la Comisión y el alto representante de la política exterior de la EU. En la más reciente Cumbre², llevada a cabo en Austria en mayo de 2006, las referencias a los derechos humanos ocuparon una parte importante, sobre todo por lo que

² Se han llevado a cabo tres Cumbres México-Unión Europea: I Cumbre, Madrid, 2002; II Cumbre, Guadalajara, 2004; y III Cumbre, Viena, 2006.

respecta a los rezagos y avances en México; asimismo, se destacó el avance de las negociaciones para revisar las cláusulas en materia de servicios, agricultura e inversión del acuerdo bilateral de libre comercio.

Al nivel de Secretario de Relaciones Exteriores en las estructuras creadas por el Acuerdo Global, el Consejo Conjunto México-UE ha celebrado cuatro reuniones: Bruselas, 27 de febrero de 2001; Bruselas, 13 de mayo de 2002; Atenas, marzo de 2003; y Luxemburgo, 26 de mayo de 2005. La primera reunión (Bruselas, 2001) fue de especial relevancia porque el Consejo Conjunto adoptó los resultados de las negociaciones con relación al comercio en servicios, movimiento de capitales y propiedad intelectual, los cuales entraron en vigor en marzo de 2001. Además, en esa reunión se determinó poner en marcha la parte del acuerdo con relación a las compras gubernamentales. Tan pronto como estas normativas fueron adoptadas, el esquema legal que regula la relación bilateral fue establecido en su totalidad, complementando así la liberalización de bienes, que previamente había entrado en vigor el 1 de julio de 2000 (Comisión Europea, 2001).

Durante la segunda reunión del Consejo Conjunto (Bruselas, 2002), las partes adoptaron la aceleración de la eliminación de tarifas para un grupo de productos en los sectores automotriz y farmacéutico, así como en baterías, bicicletas y equipo mecánico por un estimado de 1,7 millones de dólares (Comisión Europea, 2002a). Al mismo tiempo, los sectores privados de ambas partes se involucraron en la Iniciativa de Diálogo de Negocios Euro-Mexicano, con el objetivo de impulsar el uso completo de las oportunidades emanadas del acuerdo de libre comercio. En la tercera reunión del Consejo (Atenas, 2003), ambas partes examinaron el progreso en la implementación de los proyectos de cooperación en cuatro áreas prioritarias: desarrollo social y reducción de las desigualdades; cooperación técnica científica; crecimiento y consolidación del Estado de Derecho; y apoyo institucional.

Por otra parte, en el plano de las reuniones a nivel de funcionarios, se estableció en esta reunión el Comité Conjunto, cuya primera reunión se llevó a cabo en Bruselas en noviembre de 2003. En materia de cooperación se revisaron los programas de cooperación,

en especial los aprobados en materia de desarrollo social en Chiapas por 31 millones de euros y de apoyo a pequeñas y medianas empresas por 24 millones, y que serán cofinanciados con el Gobierno mexicano (Comisión Europea, 2003b). Finalmente, en la más reciente reunión del Consejo Conjunto (Luxemburgo, 2005), se comenzó a explorar la posibilidad de que México participe en el contexto del programa europeo de servicios de navegación global (Galileo) y la necesidad de negociar un acuerdo de aviación civil horizontal (Comisión Europea, 2005).

En la misma ruta de fortalecimiento de la cooperación, en febrero de 2004 se firmó un acuerdo de cooperación científica y tecnológica. Asimismo, en septiembre del mismo año, la Comisión Europea aprobó un proyecto con el fin de agilizar la implementación del acuerdo comercial bilateral.

Con un presupuesto de 8 millones de euros, de un total de 16 y cuya mitad será cofinanciada por el Gobierno mexicano, este proyecto se orienta a mejorar la capacidad y eficiencia de manejo de política comercial, así como el conocimiento de los respectivos sistemas y procedimientos comerciales, e incrementar la disponibilidad de información para la opinión pública y a los operadores económicos (Comisión Europea, 2004b). En ese mismo tenor, el presidente Fox y la UE firmaron un acuerdo por 53 millones de dólares para el financiamiento de desarrollo social para el periodo 2002-2006. Asimismo, el presidente Fox visitó el Parlamento Europeo en Estrasburgo el 15 de mayo de 2002, en el cual defendió la importancia de las políticas sociales en su gobierno (Domínguez, 2003).

Por otra parte, ilustrativo de la agenda bilateral es el combate a las drogas. El grupo regional Dublín, mecanismo informal fuera del esquema de la UE, consideró que México estaba fracasando en el combate al lavado de dinero, debido entre otros asuntos, a los problemas burocráticos como es el caso de la falta de colaboración entre el Procurador General de la República y el Secretario de Economía (Bugarin, 2002).

VI. LA SOCIEDAD CIVIL COMO ACTOR EN LA RELACIÓN
MÉXICO-UE

Un elemento muy peculiar en la relación bilateral ha sido la participación de la sociedad civil. Aunque el diálogo con la sociedad civil no está explícitamente previsto en el Acuerdo Global, sí se destaca la necesidad de mantener un intercambio de información con la sociedad organizada a fin de aprovechar el Acuerdo Global a plenitud. Asimismo, si bien es cierto que la sociedad civil ha buscado abrir espacios, también se debe reconocer que el antecedente del primer foro surge de una propuesta hecha en el contexto del I Comité Conjunto México-UE en octubre de 2001 (Huacuja, 2005).

En este contexto, la Comisión Europea organizó el primer foro de la sociedad civil México-UE, que tuvo lugar el 26 de noviembre de 2002 en Bruselas, en el cual el Gobierno mexicano consideró a las ONG como interlocutores legítimos en el análisis del acuerdo y sus consecuencias prácticas. De acuerdo a Marcela Szymanski, «lo que resulta interesante de dicha propuesta es que no se tiene registrado que anteriormente la UE haya aceptado semejantes compromisos con países que no son ni miembros, ni limítrofes, ni asociados, creando así un precedente importante para su política exterior» (Szymanski, 2004: 361).

Como resultado del primer foro, el director para América Latina de la Comisión Europea, Francisco da Câmara Gomes, hizo hincapié en las propuestas de naturaleza institucional a ser consideradas. Entre ellas destacan establecer un comité económico y social en México, un comité consultivo conjunto, un observatorio social, un código de conducta para las empresas europeas para cumplir con la ley mexicana y evaluar el acuerdo. Por su parte, el Embajador mexicano ante Bruselas, Porfirio Muñoz Ledo, señaló que las propuestas hechas en el foro se encuentran relacionadas con: a) la transición democrática en México, b) la democratización de la Unión Europea y c) las propuestas de las relaciones bilaterales México-Unión Europea (Comisión Europea, 2002b).

Por otra parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE) organizó el segundo foro para el diálogo entre la sociedad ci-

vil y los Gobiernos de México y la UE, el cual se celebró en Ciudad de México el 28 de febrero y el 1 de marzo de 2005. Ahí, el presidente Fox anunció que emitiría un decreto para garantizar la participación de la sociedad civil organizada en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México. Al menos en el discurso, el gobierno de Fox se comprometía a mantener una buena relación con la sociedad civil mexicana y europea. Entre los más recientes eventos en torno a la sociedad civil, la Comisión Europea ha alcanzado un acuerdo con México para crear un comité conjunto que reforzaría la participación de la sociedad civil (Consejo de la Unión Europea, 2006b).

En este sentido, se presenta una tarea importante para mantener activo el diálogo con la sociedad civil, ya que como se ha señalado, los sectores de la sociedad civil mexicana que participan en el diálogo son muy diversos, tanto en intereses como en niveles de información, lo que dificulta que actúen como un frente común. A su vez, existe un desconocimiento generalizado sobre la forma como opera la UE, lo que también disminuye la capacidad de la sociedad civil para influir en ella (Esquivel Leáutaud, 2005: 156-157).

VII. PERSPECTIVAS DE LA RELACIÓN UE-MÉXICO: IDEAS, REALIDADES Y DIVERSIFICACIÓN

En la reflexión de la política exterior de México es importante considerar que ya sea por razones de índole interno o externo, se han modificado no sólo los parámetros que circunscriben la toma de decisiones, sino también las ideas, los consensos y las fuerzas que influyen en la formación de la política exterior (Pellicer, 2005). Estos cambios han tomado lugar desde los años ochenta (Peña, 2006); pero se han profundizado o hecho más evidentes a partir de la alternancia en el poder en 2000. En el caso concreto de la diversificación y las relaciones con Europa, existe un consenso sobre el franco retroceso de esta estrategia debido al escaso efecto de los acuerdos de liberalización comercial (diferentes al TLCAN), la concentra-

ción de las relaciones con Estados Unidos y la falta de estrategias de largo plazo hacia otras regiones.

En términos de opinión pública, es interesante observar que en un mundo de mercados económicos y políticos abiertos, la utilización de la diversificación hoy en día no es vista sólo como una herramienta de protección o contrapeso a Estados Unidos, sino como una herramienta para crear oportunidades para promover el desarrollo internacional. En este sentido, de acuerdo a estudios de opinión de 2004, 38% de los mexicanos consideró que la diversificación es adecuada como medio de apertura de nuevos mercados y fuentes de inversión, en tanto que 32% señaló que puede ayudar a disminuir la dependencia hacia Estados Unidos. En cuanto al caso particular de Europa, 44% de los encuestados considera que México debe poner más atención a América Latina, en tanto que 25% considera Europa como objetivo importante de la diversificación. Es interesante observar que cuando se considera solamente la opinión de líderes en México, la relevancia de Europa crece a 37%, en tanto que cuando se toman en cuenta las regiones del país, la percepción de la importancia de Europa varía de 29% en el centro, 18% en el norte y 13% en el sur (CIDE-COMEXI, 2004).

En este contexto, las ideas de los partidos políticos con respecto a Europa reflejan también el papel secundario del viejo continente en la política exterior. En la más reciente contienda electoral por la Presidencia de la República en 2006, las posiciones de los tres principales partidos políticos con respecto a Europa fueron las siguientes:

En el debate de las ideas, el PRI cuenta con un importante capital humano de ex secretarios de relaciones exteriores que fueron arquitectos de las transformaciones de la política exterior en las siete décadas que ese partido estuvo en el poder. En el caso de las relaciones con Europa, el entonces candidato presidencial Roberto Madrazo, en su propuesta de ocho puntos de política exterior (Madrazo, 2006), dedicó un apartado a la «Profundización de lazos con la Unión Europea y con APEC». En su balance, el candidato aseveraba que México no ha aprovechado el Acuerdo Global con Europa en tanto que le preocupa el déficit fiscal, por lo que propuso que en 2010, momento en el que el Acuerdo Global cumplirá su primera

década de haber entrado en vigor, pediría a cada uno de los Embajadores mexicanos en la región que le entregaran buenos resultados en el incremento de la cooperación, el comercio y la inversión.

En el caso del candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Andrés Manuel López Obrador, la propuesta de política exterior fue de carácter general y no se identifican propuestas concretas con respecto a las relaciones con la Unión Europea. En este sentido, su propuesta de política exterior hace un fuerte compromiso con los principios de política exterior y argumenta que la política exterior debe ser una prolongación de la política interna, que sea mesurada, sin protagonismos pero al mismo tiempo sin pasividad o aislamiento (López Obrador, 2006).

Finalmente, la propuesta de política exterior del PAN es la más detallada y refleja lo que Felipe Calderón (quien resultara electo presidente) considera acerca de las relaciones con la Unión Europea. Basado en cinco ejes de propuestas, las menciones concretas a la UE se encuentran en el apartado «La atracción de inversión para la generación de empleo y el crecimiento económico», en el cual se destaca de manera general que se debe aprovechar el Acuerdo Global con la UE, particularmente a partir de las oportunidades que ofrece la incorporación de los 10 nuevos países miembros en 2004. De igual forma, el entonces candidato Calderón propuso elevar a rango de delegación la oficina de representación de México en Estrasburgo con el fin de lograr un mayor acercamiento con el Consejo de Europa (Calderón, 2006).

En este sentido, un ejercicio de prospectiva de las relaciones exteriores de México hacia Europa debe estar sobre todo centrado en las tendencias que desde hace un par de décadas se muestran en los aspectos económicos, políticos y sociales de esta relación bilateral, en la que ya se manifiesta de manera clara una combinación de una política exterior de intereses a la par de los principios de la política exterior de México.

CONCLUSIONES

La premisa para evaluar el Acuerdo Global y los posibles escenarios en la relación México-UE depende de tres elementos: El primero es la evolución de las dinámicas políticas y económicas en cada una de las dos partes: ambas partes han llevado a cabo en los últimos años un proceso de creciente interdependencia e integración con sus vecinos inmediatos. El segundo elemento, derivado del primero, depende de los elementos estructurales de la relación. Hasta el día de hoy, no existe evidencia de que ambas partes puedan modificar la baja prioridad que América Latina y México representan para la UE. En palabras de Porfirio Muñoz Ledo, «América Latina es hoy, en el mejor de los casos, la séptima prioridad para Europa» (Muñoz Ledo, 2006). Estos dos elementos proveen tendencias de estabilidad para la relación, aunque ciertamente no muy estimulantes, ya que no apuntan a ninguna profundización significativa de la relación bilateral.

El tercer elemento que puede modificar relativamente la relación es la voluntad de las partes para profundizar y aprovechar las oportunidades del Acuerdo Global existente. Ninguna de las propuestas de los tres principales partidos políticos que contendieron en la elección de 2006 en México presenta elementos que puedan descarrilar la relación con Europa. Incluso en el caso del candidato del PRD, cuya propuesta de política exterior no mencionaba la UE, no hay elemento alguno contrario a las tendencias actuales de la relación con la UE. De hecho, grupos ideológicamente afines al PRD han participado activamente en el diálogo civil con la UE.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que el escenario más deseable es que tanto el actual gobierno del PAN como los empresarios y la sociedad civil de México busquen explotar las oportunidades, ciertamente limitadas pero significativas e importantes, que ofrece la relación con la UE. A pesar de que el Acuerdo Global aumentó las expectativas de diversificación, es reconocido por todos los actores políticos y económicos que la relación bilateral no ha tenido el dinamismo esperado.

Por limitaciones estructurales o falta de visión estratégica, los empresarios mexicanos no han aprovechado del todo ese marco para aumentar sus exportaciones a Europa. Los más beneficiados de esta relación han sido las empresas europeas que exportan sus productos a México, como se refleja en el déficit comercial que aumenta cada año. Las relaciones comerciales de México se siguen centrando en el mercado de Estados Unidos. En este sentido, como se ha argumentado a lo largo de este capítulo, la EU, en lugar de ser la opción diversificadora, representa un socio más en la globalización de la economía mexicana, sobre todo en el marco de la extensa red de acuerdos comerciales que México tiene firmados con más de 30 países.

Las negociaciones comerciales con la UE, parte fundamental de la relación bilateral, fueron posibles por la parte mexicana debido principalmente a dos razones: La primera es que bajo una visión pragmática de sus relaciones exteriores, México busca comprometerse con los valores modernos, tales como democracia, pluralidad política, respeto al Estado de Derecho y a los derechos humanos, ya que de no hacerlo puede limitar sus márgenes de maniobra internacional. La segunda es que México ha estado involucrado en la economía de libre mercado desde mediados de los ochenta y, actualmente, busca las oportunidades para captar mayor inversión extranjera, mejorar los niveles de empleo y diversificar su economía. A esta lógica responde la negociación del acuerdo comercial con la UE.

Hay mucho que aprender de la experiencia europea. Once años después de creado el TLCAN y desde que el Acuerdo Global con la UE entró en vigor, México se ha percatado de dos lecciones: La primera es que los acuerdos de libre comercio son instrumentos para el desarrollo, mientras que los cambios internos y las reformas son medios esenciales para alcanzar la justicia económica y social. La segunda es que en un mundo globalizado, el libre comercio no es suficiente. La UE es el más claro ejemplo de que los compromisos políticos y las políticas estructurales para disminuir desigualdades sociales son condiciones necesarias para aminorar las contradicciones generadas por el libre mercado. El TLCAN fue el primer paso hacia el objetivo de que México formara parte de América del

Norte, no sólo geográficamente, sino política y socialmente. Queda ahora por delante avanzar en el modelo social de la UE.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abella Armengol, G. (1999): «México y la Unión Europea: ¿bilateralidad o contrapeso con Estados Unidos?», en R. M. Piñón (coord.), *México y la Unión Europea frente a los desafíos del siglo XX*, México, UNAM-FCPYS-Delegación de la Comisión Europea en México.
- Arrieta Munguía, J. (1997): «La política exterior de México hacia la Unión Europea, 1990-1995», en *Revista Mexicana de Política Exterior*, invierno.
- Authers, J. y Silver, S. (2002): «Fox Seeks to Boost Investment from Europe», en *The Financial Times*, 10 de noviembre.
- Barroso, J. M. (2006): *Speech to Heads of State and Governments at the IVth EU-Latin America and Caribbean Summit*, Speech/06/295, Viena, 12 de mayo.
- Bellinghausen, H. (1999): «Comisión Parlamentaria no autorizó firmar el TLC con México», en *La Jornada*, 29 de noviembre.
- Bugarin, I. (2002): «Falla México en lucha vs. lavado: UE», en *Reforma*, 8 de octubre.
- Calderón, F. (2006): *Política Exterior. Para que Vivamos Mejor*, México, PAN.
- Chacón, M. (1997): «Relaciones económicas entre México y la Unión Europea: evolución reciente», en *Revista Mexicana de Política Exterior*, invierno.
- Chanona, A. (2004): «III Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea. Presente y futuro de la relación birregional», en *Foreign Affairs en Español*, julio-septiembre.
- CIDE-COMEXI (2004): *México y el mundo. Visiones Globales 2004. Opinión Pública y Política Exterior*, México, CIDE-COMEXI, capítulo 4. *Cinco Días*, «Fox anuncia inversiones españolas en México por 316 millones de euros», 13 de mayo de 2002.
- CEPAL (2000): *La Inversión Extranjera en América Latina, Informe 1999*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina-CEPAL.
- Comisión Europea (2001): *EU-Mexico Joint Council, First Session*. Comunicado de Prensa conjunto, Bruselas, 27 de febrero.
- (2002a): *Second EU-Mexico Joint Council Meeting*. Comunicado de Prensa conjunto, 13 de mayo.

- (2002b): «Report of the Final Plenary Session: Conclusions». *Primer Foro de Diálogo de la Sociedad Civil UE-México*, Bruselas, 26 de noviembre.
 - (2003a): *Third EU-Mexico Joint Council Meeting*. Comunicado de Prensa conjunto, Atenas, 27 de marzo.
 - (2003b): *3rd. European Union-Mexico Joint Committee*. Comunicado de Prensa conjunto, Bruselas, 11 de noviembre.
 - (2004a): *2nd EU Troika-Mexico Summit Communiqué*. Guadalajara, México, 29 de mayo.
 - (2004b): *Mexico: Commission Approves 8 Million to Further Facilitate the Implementation of the Free Trade Agreement*. IP/04/1134, Bruselas, 23 de septiembre.
 - (2005): *Final Joint Communiqué*, adoptado en el Comité Conjunto UE-México, Bruselas, 24-27 de octubre.
 - (2006a): *EU Bilateral Trade and Trade with the World*. DG Trade, 18 de mayo.
 - (2006b): *EU Bilateral Trade and Trade with the World*. DG Trade, 15 de septiembre.
- Consejo de la Unión Europea (2006a): *Declaration by the Presidency on Behalf of the European Union on the Complete Abolition of the Death Penalty in Mexico*. Bruselas, 13 de enero.
- (2006b): *Summary of Third Meeting of the European Union-United States of Mexico Joint Parliamentary Committee*. Bruselas, 30 de mayo.
- Delegación de la Comisión Europea (1998): *EUROnotas*, enero.
- Domínguez, R. (2003): *The European Union and Mexico: Discovering the new South of North America*. Working Paper, Centro de Estudios Europeos, UNAM, vol. 1, núm. 2.
- EFE (2006): *Los observadores de la UE descartan cualquier posibilidad de fraude en los comicios mexicanos*, 3 de julio.
- Embajada de Finlandia (2000): *Finlandia-México*. Documento en línea, <http://www.finlandia.org.mx>.
- Esquivel Ancona, E. (1999): «La difícil novena ronda para el TLC México-Europea», en *Época*, núm. 441, noviembre.
- Esquivel Leáutaud, J. (2005): «Construcción del diálogo social México-UE. El proceso hacia la consolidación de los mecanismos permanentes de consulta», en S. Sberro y J. P. Soriano, *La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Latina y el mundo 2005*, México, Miguel Ángel Porrúa-ITAM.
- Forero, J. (2006): «Latin America's Populist Shift», en *The New York Times*, 20 de abril.
- Franco, A. A. (2005): *Testimony of Adolfo A. Franco, Assistant Administrator to the Committee on International Relations, U.S. House of Repre-*

- sentatives. Bureau for Latin America and the Caribbean United States Agency for International Development, USAID, 28 de septiembre.
- Granovsky, L. (2005): «México y la Unión Europea», en *La Jornada*, 4 de julio.
- Gómez Quintero, N. (2006): «Impulsa SRE presencia de observadores extranjeros», en *El Universal*, 8 de junio.
- Huacuja Acevedo, L. A. (2005): «Diálogo de la sociedad civil México-Unión Europea, ¿Para qué?», en S. Sberro y J. P. Soriano, *La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Latina y el mundo 2005*, México, Miguel Ángel Porrúa-ITAM.
- López Obrador, A. M. (2006): Intervención durante el *Foro Dignidad por la República*, México, 2 de mayo.
- (2006): Discurso de AMLO pronunciado en Ciudad Juárez, Chihuahua, 21 de marzo.
- IRELA (1998): *Inversión Extranjera Directa en América Latina*, Madrid, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA).
- Madrado, R. (2006): «Una vigorosa presencia de México en el exterior». Intervención durante la instalación del *Foro Soberanía y Política Exterior en la Globalidad*, Consejo Consultivo para un Gobierno Firme y con Rumbo, México, 27 de marzo.
- Mena, Y. (1999): «El compromiso de México es la liberalización comercial», en *El Economista*, 26 de noviembre.
- Méndez Escobar, F. (1997): «La política de la Unión Europea hacia América Latina: el caso de México», en *Revista Mexicana de Política Exterior*, invierno.
- Muñoz Ledo, P. (2004): «La Cumbre de Guadalajara: decisiones globales», en *Foreign Affairs en Español*, julio-septiembre.
- (2006): «La cumbre irrelevante», en *El Universal*, 15 de mayo.
- Núñez, E. (2002): «Exigen inversores reformas a Fox», en *Reforma*, 12 de noviembre.
- Pastor, R. (2002): «NAFTA is not enough. Steps toward a North American Community», en P. Hakim y R. E. Litan (eds.), *The Future of North American Integration. Beyond NAFTA*, Washington, Brookings Institution.
- Pellicer, O. (coord.) (2005): *Las relaciones de México con el exterior. Diagnósticos y Propuestas de Acción*, México, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.
- Peña Guerrero, R. (2006): «La crisis de la política exterior de México: mitos y realidades». Ponencia presentada en el *Primer encuentro de análisis de la Política Exterior*, proyecto de investigación «Cultura política y ordenamiento global: la política exterior mexicana y sus nuevos desafíos», México, mayo.

- Pérez Herrero, P. (1997): «Las relaciones económicas entre México y la Unión Europea», en IRELA, *La Unión Europea y México: La nueva relación política y económica*, Madrid, IRELA.
- Pérez Rocha, M. (2003): «El Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea a tres años: como en el TLCAN solo promesas incumplidas». Síntesis del documento presentado en el *Foro Social Europeo*, París.
- Rosas, M. C. (1999): «Tratado a las prisas. Capitulación y desinformación», en *Etcétera*, núm. 357, diciembre.
- Sanahuja, J. A. (1997): *México y la Unión Europea ¿Hacia un nuevo modelo de relación?*, Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Documento de Trabajo DT:1/.
- Sberro, S. (2006): «Cartas desde Europa», en *El Universal*, 28 de mayo.
- Schussel, W. (2006): *Opening Speech at the EU-Latin America Summit*, Viena, 12 de mayo.
- Secretaría de Economía (2004): *Inversión Europea en México*, junio.
- SER (2006): *Anuncia la Comisión Europea envío de Misión Exploratoria para Evaluar Observación del 2 de Julio*. Comunicado de Prensa núm. 230, Secretaría de Relaciones Exteriores, 18 de abril.
- Szymanski, M. (2004): «México y la Unión Europea: Algo más que un acuerdo de libre comercio», en J. Roy, A. Chanona y R. Domínguez (eds.), *La Unión Europea y el TLCAN*, México, UNAM-Universidad de Miami.
- Velasco, E. (2006): «La UE impulsa una nueva estrategia para la relación con México», en *El Universal*, 9 de mayo.
- Whitehead, L. (1997): «Pobre México, tan lejos de Noordwijk: las relaciones políticas entre México y la Unión Europea vistas desde Europa», en IRELA, *La Unión Europea y México: La nueva relación política y económica*, Madrid, IRELA, pp. 35-65.
- Zabludovsky, J. y Lora, S. (2005): *The European Window: Challenges in the Negotiation of Mexico's Free Trade Agreement with the European Union*. Working Paper, SITI-09, INTAL, julio.
- Zúñiga, D. (2000): «México, poco competitivo frente al TLCUE», en *La Jornada*, 21 de junio.

7. LA UNIÓN EUROPEA COMO UN ACTOR INTERNACIONAL Y LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

MIRIAM GOMES SARAIVA *

INTRODUCCIÓN

En 1995 la Unión Europea (UE) suscribió el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con el MERCOSUR, que promovía la liberalización comercial y de las inversiones, la cooperación económica y el diálogo político¹. El Acuerdo anticipaba las negociaciones para la posterior firma de un acuerdo más amplio de asociación interregional. Las negociaciones sobre liberalización comercial están todavía bajo consideración, pero el diálogo político ha avanzado como se esperaba, aunque no se hayan alcanzado resultados tangibles.

Una de las posibles razones para el retraso en el avance de las negociaciones es, sobre todo, el marco comercial de la política agrícola común. Sin embargo, otros factores incluyen las modificaciones en el escenario internacional posteriores al 11 de septiembre de 2001 y el hecho de que las prioridades de la UE han cambiado debido a factores externos que esta última está enfrentando: el lento proceso de incorporación de los nuevos miembros, y la frustración con relación a las primeras expectativas de que el MERCOSUR promoviera la formación de un mercado común, y lograra un crecimiento económico. De esto, se plantea una importante pregunta

* Profesora de la Universidad del Estado de Río de Janeiro y Coordinadora del Curso de Especialización en Historia de las Relaciones Internacionales (Río de Janeiro, Brasil).

La autora agradece a CAPES/Brasil por su apoyo financiero y al Instituto Universitario Europeo.

¹ Los términos Comunidad Europea (CE) o Unión Europea (UE) son utilizados de acuerdo con el periodo que está siendo discutido.

sobre las posibilidades que la UE tiene para actuar de forma conjunta y exitosa como actor internacional.

La literatura sobre la conducta de la UE en el ámbito internacional resalta de forma creciente, por un lado, sus dificultades para actuar en las situaciones de crisis; y por el otro, sus relaciones con los países del continente europeo. Estos dos aspectos aparecen con frecuencia combinados. Sin embargo, la literatura se ha enfocado menos en el análisis de sus capacidades para actuar en la *politics as usual* o en las situaciones de cada día. Este capítulo evalúa el potencial de la UE para actuar como un actor internacional dentro del contexto de un diálogo interregional, al analizar su conducta hacia los países del MERCOSUR. Dado que, en general, el papel de los diálogos interregionales es importante en la conducta externa europea, el capítulo analiza e intenta identificar cómo estos diálogos sustentan la capacidad externa de la Unión para actuar y proyectarse.

A través del comportamiento de la UE hacia los países del MERCOSUR, que aquí es considerado cercano al modelo de *civilian power* (concepto importante en la literatura sobre el comportamiento externo europeo), este estudio se propone identificar los límites y las posibilidades de la actuación de la UE en el escenario internacional. Se busca asimismo explicar la fluidez del diálogo político en una situación de consenso europeo, en tanto que las negociaciones económicas son difíciles de alcanzar. De igual forma, este capítulo demuestra cómo la política de la UE tiende a ser mayormente retórica sin evidenciar resultados concretos, sin que esto invalide la política en sí misma (aunque dificulta a la UE en su actuar como un bloque poderoso). El texto también presenta algunos datos sobre la interacción entre la UE y el MERCOSUR en los años recientes.

Con estos objetivos, la primera y segunda partes del presente capítulo se concentran en el papel de la UE como actor internacional, la estructuración de la política exterior en dos dimensiones (denominados el «primer» y «segundo» pilar), y las características de los diálogos interregionales. La tercera parte ofrece una visión más general de la conducta de la UE hacia América Latina como un todo. En la cuarta parte se analiza el proceso de aproximación entre la UE y el MERCOSUR, enfatizando tanto el diálogo político estable-

cido por la Unión con los países del bloque y los obstáculos encontrados en las negociaciones económicas en el Acuerdo Marco. La conclusión busca relacionar la conducta europea hacia el MERCOSUR con el papel de la UE como actor internacional. Con el propósito de lograr una mejor comprensión del tema, el capítulo adopta una perspectiva histórica, y comenta los cambios de la conducta europea durante el periodo².

I. LA UE COMO ACTOR INTERNACIONAL

Desde inicios de los años ochenta, las necesidades e intereses globales de la UE se han fortalecido a nivel de los Estados individuales y con relación al grupo de Estados como un todo. En este contexto, la Comunidad Europea (CE) comenzó progresivamente a distinguirse como un actor internacional. Aunque sin poseer una dimensión militar, disponía de recursos económicos suficientes para incrementar su habilidad de influir en otros Estados, Organizaciones regionales y negociaciones multilaterales. El desarrollo de una identidad europea, que ocurre durante este periodo, señala la expansión de la presencia de la CE a varios niveles en el escenario internacional. La CE estableció las bases para desarrollar una conducta única en diferentes áreas que permitía la ejecución de un papel político más relevante en el área internacional³.

Después de la caída del muro de Berlín y el desarrollo de un nuevo escenario europeo e internacional a inicios de los noventa, los asuntos de política exterior y de seguridad se convirtieron en

² El artículo considera a los países del MERCOSUR, la UE y sus Estados miembros como actores internacionales. Se asume que existen muchas diferencias internas dentro de los dos bloques, y dentro de cada Estado de forma individual, así como el desarrollo de vínculos importantes en las sociedades civiles de las dos regiones. Sin embargo, el objetivo del capítulo es estructurar un enfoque más general y las relaciones exteriores de los Estados miembros con el MERCOSUR trasciende los objetivos de este artículo.

³ Smith (1997) observa la posibilidad de la UE de influenciar sobre otros Estados sin tener una fuerza militar.

objeto de especial atención y discusión entre los Estados miembros. El papel de la UE en el mundo ha cambiado y, con el Tratado de la Unión Europea (TUE), la UE fortaleció su capacidad para expandir su participación más allá de sus fronteras, aunque sin adoptar una diversificación profunda.

La evolución de la participación de la UE en la arena internacional fue, no obstante, polémica, y una definición de su modelo de conducta externa motivó debate entre académicos. Weiler (1985) define tres impulsos importantes para la acción en el contexto internacional, que ayudan a entender las actividades de la UE como actor en la escena mundial (y su estrategia de acción hacia los países del MERCOSUR):

El primero corresponde a la política activa, concebida como un plan de acción cuyo objetivo es lograr metas definidas. El segundo se refiere a la acción reactiva, que responde a eventos y trata de minimizar sus costos políticos. El tercero se relaciona a una política reflexiva que trata de una política exterior común formulada como un valor integrado *per se*, como otra característica en la evolución del proceso de integración. Algunos autores también destacan una política pasiva, compuesta de una serie de respuestas habituales a los eventos en el contexto internacional.

Con relación a la posición de la UE en el ámbito mundial, y con el objetivo de explicar el rol de la Cooperación Política Europea (CPE) como un actor en la política mundial, Hill (1990) realiza una sinopsis de tres enfoques frecuentes en la esfera académica. Actualmente, estos mismos enfoques pueden ser también aplicados en el estudio de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la política exterior europea como un todo.

El primer enfoque identifica a la UE como un *civilian power* (Hill, 1990: 97-98)⁴. Esto implica un modelo de conducta en el cual los Estados miembros acuerdan prescindir del uso de la fuerza en sus relaciones y se abstienen de imponer sus visiones a través del uso de la fuerza. Su característica básica supone la búsqueda de soluciones negociadas a los asuntos problemáticos, el uso de los canales disponibles para la discusión, y una diplomacia abierta.

⁴ Para una discusión del concepto véase Zielonka (1997).

Este enfoque, sin embargo, ha sido profundamente discutido y fue algunas veces criticado. Durante los setenta, la posición europea se asemejaba a un *civilian power* marcado por el rechazo a la política de poder, por el intento de enfocar los problemas internacionales con un sentido de responsabilidad, y por la defensa de un tipo contractual de política. Sin embargo, a inicios de los noventa, la interacción entre los cambios que han ocurrido en el sistema internacional y la trayectoria del proceso de integración europea contribuyó a la modificación de las percepciones y expectativas de la CE en la arena internacional. De esta forma, la postura del *civilian power* fue cuestionada, mientras que el paradigma de seguridad fue traído al debate, al sobrevenir la discusión sobre la defensa europea.

En los noventa esta discusión se materializó con el establecimiento de la PESC y la creación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en 1999, que procuraba adoptar las tareas de la Unión Europea Occidental (UEO) y proporcionar una fuerza militar a la UE⁵ (véase Hill, 2001). Se debe tomar en cuenta que una amplia mayoría de los Estados miembros tiene una política nacional de seguridad, aunque la Unión no tenga su propia estructura militar. La mayor parte viene participando en operaciones de mantenimiento de paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o en las acciones militares de la Alianza Atlántica en los años recientes.

De esta manera, la Unión fortaleció su posición en los años ochenta, siendo ésta aún más marcada en los noventa. Sin embargo, aunque no es un *civilian power* completo, los Estados miembros de la UE han desarrollado relaciones especiales entre ellos y han adoptado formas comunes de conducta con el propósito de alcanzar objetivos y resolver disputas que no se pautan por el modelo de la política de poder. La Unión actúa como un centro de difusión de principios democráticos, dando prioridad a los instrumentos económicos y comerciales y a las operaciones multilaterales.

Otro enfoque para entender la posición internacional de la UE, siguiendo el análisis de Hill, es identificarla como un bloque de poder (Hill, 2001: 34-41). Este enfoque es discutible, pues aunque la

⁵ Sobre la cuestión de defensa europea, véase Hill (2001).

UE tenga ciertas características de bloque, éstas no son suficientes para que pueda ser clasificada como tal. Los autores que defienden esta visión señalan que la Unión es un bloque económico ya que posee intereses comunes en el área comercial y económica, así como también porque usa el poder político y económico para influir sobre otros Estados (el modelo de *soft power*). Además, muchos países han expresado interés en incorporarse a la Unión debido a su atracción como poder económico. Rosecrance (1997: 4-7) presentó a la Unión como un club de alto nivel en términos de reglas y estándares con un enfoque político y económico y una estrategia de largo plazo para atraer otros miembros.

A pesar de esto, otros autores destacan que una de las principales características de un bloque de poder es su dimensión militar y, la UE no tiene características de este tipo. Tampoco posee una identidad de defensa estructurada. Aunque haya sido creada en 1999, la PESD no ha adquirido todavía una forma clara. En la práctica, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) continúa siendo el centro privilegiado de operaciones en este campo.

La perspectiva final de Hill sobre la posición internacional europea, es identificada con un «fiasco» (Hill, 2001: 48-23). En este caso, lo que está implícito es una masiva estructura diplomática que ha alcanzado sólo resultados moderados. En este momento, la CPE sería incapaz de mantener disciplina entre los miembros y dependería de los Estados Unidos para garantizar su defensa. El impacto de sus actividades externas sería pequeño si se considera su peso económico. Esta perspectiva no toma en cuenta ni los variados avances en el campo de la política exterior que ya han sido identificados desde el inicio del proceso de integración, ni las dificultades inherentes a un proceso de integración entre Estados.

Después del TUE y del establecimiento de la PESD, se han incrementado los debates sobre el papel que este marco puede ejercer en la conducta internacional de la UE y muchos autores identifican límites en su operación. Zielonka (1998a: 22) afirma que la falta de legitimidad de la PESD fue vital para entender la parálisis relativa de las acciones europeas en política internacional. En este caso, la parálisis es definida como la incapacidad de la PESD para tratar con las obligaciones estipuladas en su formación. Hill (1997) ilustra

la trayectoria de convergencias (dominante) y divergencias de la PESC, así como el patrón de diplomacia a niveles múltiples⁶. Asimismo, Jorgensen (1998: 96) llama la atención sobre la relatividad de las ideas de éxito o fracaso, así como a la presencia de «múltiples realidades» para medir la actuación de la UE en la política internacional.

A pesar de sus limitaciones, a partir de acciones presentadas bajo los auspicios tanto de las instituciones comunitarias como de la CPE/PESC, se ha conformado un conjunto de valores y visiones que trata de definir la conducta externa de los Estados miembros.

Las actividades externas de las instituciones comunitarias y las acciones provistas por éstas se fusionan con las políticas exteriores nacionales, o las sustituyen, convirtiéndose así en el principal procedimiento en el campo de la política exterior para cada Estado individualmente. Estas actividades desarrollaron su propio perfil, aunque no exista un proyecto de largo plazo en algunos campos. Esto otorga a estas áreas una naturaleza reactiva. En este espectro, la denominada identidad europea comenzó a emerger basada en las posiciones que fueron tomadas y que fueron incorporadas por el *acquis diplomatique* de la Unión.

Finalmente, es importante afirmar que estos enfoques, entre tanto, no son excluyentes. La conducta puede adquirir diferentes direcciones de acuerdo a diversas situaciones, ante asuntos específicos o áreas geográficas. La especificidad de las acciones de la UE con relación a los países del MERCOSUR es analizada dentro de este marco.

II. LAS DOS DIMENSIONES DE LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA Y LOS DIÁLOGOS INTERREGIONALES

Los diálogos interregionales son la base del interregionalismo europeo. Son una forma específica de contactar socios externos (especialmente en el mundo en desarrollo) que puede ser considerada

⁶ Del inglés, *multi-level diplomacy*.

parte del *acquis diplomatique* de la UE. Esto viene desempeñando un papel importante en la estructura de la UE como un actor internacional. Es también un ejemplo importante de convergencia entre las dos dimensiones de la política exterior europea. El mecanismo fue creado en la década de los setenta, con el establecimiento del diálogo euro-árabe y evolucionó en la década del ochenta. Lo mismo caracteriza las acciones europeas hacia América Latina ⁷.

Desde 1970, después de la creación de la CPE, este proceso se ha basado en dos dimensiones. La primera (el primer pilar), corresponde a las actividades externas, básicamente en el campo económico. Desde sus inicios esta dimensión ocupó la esfera comercial, pero gradualmente ha incorporado diferentes áreas. Es importante notar que se creó una política común, que fue adoptada por todos los Estados miembros. La cooperación al desarrollo fue también un área importante para las instituciones comunitarias. El fundamento del proceso de toma de decisiones es la articulación entre el Consejo —el aspecto intergubernamental— y la Comisión, que es el órgano ejecutivo. El primero es responsable de las decisiones finales y puede dar su aprobación a los trabajos de la Comisión. Esta última es también responsable de presentar propuestas al Consejo. Una vez que estas propuestas sean aprobadas, le corresponde ejecutarlas y gerenciarlas.

La segunda dimensión de la política exterior (el segundo pilar), corresponde a las decisiones y las acciones en temas de política internacional y en temas de seguridad acordados a través de la CPE, y con el establecimiento del TUE, a través de la PESC. Desde su formación, la CPE ocupó una posición importante en el marco de la acción externa desarrollada por los Estados miembros, como un elemento fundamental de la Unión como actor internacional. En este caso, el proceso de toma de decisiones se basó en las relaciones intergubernamentales, lo que significa que las acciones pudieron sólo ser efectivas cuando se había alcanzado un consenso entre los Estados. Sin embargo, surgieron dificultades al intentar establecer

⁷ Sobre los diálogos grupo a grupo, véanse Regelsberger (1990) y Flaesch-Mougin (1990). Otros textos de la misma antología pueden contribuir más precisamente sobre el tema. Regelsberger (1991) también ofrece contribuciones en este tema.

un consenso entre países heterogéneos con diferentes visiones de política internacional. El TUE representó la incorporación final de la dimensión política en las instituciones formales de la Unión. Esto no significó, no obstante, que los Estados miembros hubiesen abandonado el modelo intergubernamental de toma de decisiones y la necesidad de alcanzar un consenso para estructurar una posición común.

La separación de la política exterior europea en estas dos dimensiones plantea la importancia de la articulación de las dos como condición para una acción exitosa. Sin embargo, las interrelaciones no fueron siempre fáciles, lo que limitó las oportunidades de acción conjunta.

Como una respuesta a esta necesidad, desde la formación de la CPE emergió una articulación dinámica y un proceso de asociación de las dos dimensiones. En este proceso, los recursos económicos de la Comunidad están siendo ejecutados más frecuentemente como instrumentos de política exterior. Los acuerdos económicos especiales fueron utilizados, desde entonces, como un mecanismo que favorece a ciertos países, mientras que las sanciones económicas fueron impuestas para presionar a otros actores internacionales. Ambos casos fueron tratados por la Comisión⁸. El TUE estableció vínculos mucho más fuertes entre los asuntos políticos y económicos, lo que se refleja en la implementación de los diálogos interregionales.

En el caso de los diálogos interregionales, la CPE, que ha sistematizado la dimensión política; y la Comisión, actuaron de forma coordinada a través de representantes de ambas instancias, presentes en los encuentros. La primera guiaba el diálogo político y la segunda se encargaba del diálogo económico. Estos diálogos están generalmente estructurados en torno a acuerdos formales con terceros países o grupo de países. Proveen contactos políticos adicionales a las relaciones diplomáticas regulares y varían de acuerdo a la importancia política de la contraparte. Según Monar (1997: 266-267), se trataría de un instrumento flexible que puede preceder o complementar las relaciones económicas desarrolladas por la Co-

⁸ El TUE definió los procedimientos para imposición de sanciones.

misión; sería una manera de divulgar las posiciones políticas europeas para buscar la convergencia con socios externos; podría ser útil para promover la cooperación regional; y finalmente, permitiría a la Unión afirmar su identidad colectiva.

Diversas razones explican el interés europeo en otras experiencias de integración regional. Por un lado, el éxito del proceso europeo promovió el ideal de la integración al interior de las instituciones comunitarias. Por otra parte, la integración de socios foráneos facilitaría a la UE la posibilidad de interactuar con ellos sobre una base interregional. En el campo político, estos procesos serían un mecanismo para asegurar la democracia y la seguridad regional. En el campo económico, contribuirían a reducir los costos de los ajustes estructurales y la apertura de las economías nacionales, facilitando también la inserción de las economías más frágiles en la economía internacional globalizada. Dentro de las instituciones comunitarias, la Comisión y el Parlamento mostraron el mayor interés en el proceso de integración⁹.

A inicios de los años noventa se generó el nuevo concepto de interregionalismo europeo que estimuló este tipo de diálogos. Éste vincula claramente el liberalismo y la globalización económicos con la integración regional, junto con el apoyo a la democracia y la inclusión social¹⁰.

En términos institucionales, el establecimiento de la PESC fortaleció las conexiones entre la Comisión y el aspecto intergubernamental de la política exterior¹¹. El TUE promovió una reforma administrativa de las estructuras del Consejo y la Comisión *vis-à-vis* los asuntos de política exterior, alterando de forma parcial el rol de ambas instituciones. La reforma atribuyó temas a la Comisión que habían sido previamente competencia de la CPE, como en el caso de la dimensión política de algunos acuerdos, organizando interacciones entre los diferentes pilares (caso de *cross pillars*). Los diálo-

⁹ Sobre la visión europea de los procesos de integración, véase Saraiva (1996: 131-134).

¹⁰ En las cuestiones del interregionalismo europeo, véase Grugel (2004).

¹¹ Sobre la ampliación del rol de la Comisión en temas de política exterior, véase Forster y Wallace (1996).

gos se convirtieron en el vínculo formal entre los asuntos económicos y comerciales y los objetivos que son relevantes para la política exterior (Müller, 2000: 562).

El fin de la era bipolar incrementó el número de asuntos de política exterior de interés para la Unión, lo que resultó en el desbordamiento del cuadro de la CPE, que había sido previamente responsable por esta área. En este proceso, la Comisión asumió un papel de liderazgo en la coordinación e implementación de la cooperación con los países de Europa central y oriental, lo que permitió un desarrollo de estructuras orientadas hacia este tipo de acción ¹². La Comisión preparó una estrategia para estas relaciones, así como una nueva generación de acuerdos que proveían un marco institucional para el desarrollo de los diálogos políticos.

Bajo la PESC, los diálogos políticos continuaron siendo uno de los instrumentos de persuasión más importantes de la UE, así como una de las bases para su interregionalismo. A fines de 1994 la UE estaba comprometida en 25 diálogos políticos, incluyendo ocho con diferentes grupos de países (Smith, 1997: 7).

En el ámbito institucional, los diálogos políticos se mantuvieron dentro de la esfera de operaciones del Consejo, como una prerrogativa de la PESC. Sin embargo, estos diálogos se desarrollan sobre la base de acuerdos de cooperación y tratados de asociación promovidos por la Comisión, que comienza a brindar un apoyo más directo a los trabajos del Consejo, encargándose de la preparación y seguimiento de muchos diálogos políticos. En muchos casos, se establecieron grupos mixtos de miembros del Consejo y la Comisión para organizar el avance de estos diálogos, lo que resultó en importantes ejemplos de *cross pillars*. En esta estructura, los diálogos tuvieron lugar a través de encuentros a varios niveles, y se ha incrementado el número de diálogos con otros países.

En la medida en que estos diálogos progresaron, se evidenció un conflicto entre una dimensión más regional y una responsabilidad global: el interés europeo en establecer diálogos con grupos más

¹² En 1993, fue organizado con los países de Europa central y oriental el «diálogo estructurado». Véase Nuttall (2000: cap. 4).

cercanos se convirtió en prioridad como mecanismo para estabilizar sus fronteras (Telò, 2001: 177). El diálogo estructurado con los países de Europa Central y Oriental estuvo a la vanguardia de las preocupaciones europeas y fue un importante ejemplo de la incorporación de los dos pilares en una sola acción. La segunda preocupación fue la asociación Euro-Mediterránea, seguida por el diálogo con los países de los Balcanes.

Con relación a los principios y objetivos de los diálogos, éstos estuvieron ya presentes en la acción de la política externa de la CPE, como la salvaguarda y reforzamiento de la defensa de la Unión, la defensa de la democracia y los derechos humanos, el mantenimiento de la paz internacional y la cooperación entre Estados (TEU; título V). Estos principios forman la base de las acciones de la UE y se volvieron constantes en las declaraciones, acuerdos y actuación de la PESC.

Desde los años setenta, y con la actuación de la UE como *civilian power*, la adopción de estos principios contribuyó a la estructuración de un orden internacional con vistas a la limitación de conflictos. Desde la perspectiva europea, una democracia pluralista y el respeto a los derechos humanos serían principios que se identifican, entre otros, con la estabilidad y la paz¹³. Por otra parte, especialmente durante la década de los noventa, la proyección de estos principios a través de la política exterior de la UE representó un intento por exportar el modelo social europeo, combinando estos principios con una economía de mercado¹⁴.

En cuanto a la actuación europea en estos diálogos, prevaleció un consenso sobre los principios en áreas no controversiales y en los que el interés nacional no estuviese en riesgo. Sin embargo, son áreas no prioritarias para la UE. Guiada por esta perspectiva, la UE utilizó el interregionalismo y los diálogos para fortalecer contactos políticos y económicos y desarrollar una conducta más incisiva en la

¹³ Este paradigma se basa en la noción que los Estados democráticos tienden a no luchar entre ellos. Así, la mejor manera de pacificar la sociedad internacional anárquica sería promover la democracia en el mundo (Hill, 2001: 324-325).

¹⁴ Grugel (2002: 6) establece una conexión entre estos principios y el nuevo interregionalismo.

arena internacional, promoviendo un enfoque diferenciado *vis-à-vis* los países en desarrollo (Grugel, 2002: 1).

III. LA UE Y LOS DIÁLOGOS CON AMÉRICA LATINA

Durante los años setenta, las relaciones entre la CE y América Latina avanzaron en el campo económico. Los países europeos buscaban expandir los mercados para sus exportaciones e inversiones, así como garantizar la oferta de materias primas. Los latinoamericanos, por su parte, habían comenzado el proceso de diversificación de sus socios externos y a establecer lazos con otros países, distintos a los establecidos con Estados Unidos. Sin embargo, esta iniciativa nunca fue muy lejos. Una razón por lo que esto sucedió fue que muchos Gobiernos europeos no aprobaban a los gobiernos autoritarios de la región¹⁵.

Durante los ochenta, mientras los vínculos económicos se deterioraban, las alianzas políticas se fortalecían, correspondiendo a la CPE desempeñar un papel mucho más significativo. Aunque la CE consideraba a América Latina una región de importancia externa secundaria, esto no significó que no estuviese interesada en promover relaciones más profundas. El proyecto más ambicioso de la Comunidad para incrementar su presencia en el escenario internacional incluía la participación latinoamericana. Desde mediados de los ochenta, la CE se acercó a América Latina básicamente debido a la ausencia de desacuerdos fundamentales entre los Estados europeos en relación a la región. La incorporación de España, y en menor medida, de Portugal en 1986, favoreció el proceso de asociación con la región, especialmente en el campo político¹⁶.

¹⁵ Durante este periodo se utilizó la expresión «relaciones diagonales», aunque fue progresivamente abandonada al fracasar en atender sus expectativas.

¹⁶ El impacto económico de la incorporación de España en la UE se sintió en los países latinoamericanos, especialmente en los noventa cuando este país invirtió en la región. República Dominicana y Haití fueron incluidos en los Acuerdos de Lomé debido a los esfuerzos españoles. La incorporación de Portugal tuvo menos impacto. Este tiene vínculos con Brasil a través de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, pero esto no se traslada en una política para la región en general.

En 1987, el Consejo aprobó un documento (Comisión Europea, 1986), que establecía los lineamientos generales para la acción de la Comunidad en la región, el cual, incorporaba los diálogos políticos y daba incentivos a la integración entre las dos regiones¹⁷. El proceso de democratización había abierto espacios para mayores contactos entre las dos regiones a través de organizaciones no gubernamentales (ONG)¹⁸. En este momento, la atención de la CE estaba centrada en la inestabilidad en América Central y la transición hacia la democracia que habían experimentado algunos países de la región. A fines de los noventa, nuevos temas son planteados en la agenda interregional, incluyendo el tráfico de drogas y la protección del medio ambiente.

El modelo de diálogo interregional, como un instrumento en la estrategia interregional europea, se estableció entre la UE y América Latina a inicios de la década de los setenta a través de la Comisión y el Grupo Latinoamericano en Bruselas. Sin embargo, sólo incluía contactos entre los embajadores y los empleados de la Comunidad, siendo fundamentalmente diálogos de naturaleza pragmática.

En 1984, se desarrolló un diálogo político interregional por primera vez con América Latina, en particular con los países centroamericanos. Conocido como el Diálogo de San José, fue un mecanismo de cooperación interregional que buscaba contribuir para la adopción de una solución negociada a la crisis en el área. En este caso, la CE buscó pacificar la subregión. En 1987, se estableció también un diálogo con el Grupo de Río.

Al final de la década, la caída del muro de Berlín ejerció un gran impacto en la conducta europea hacia América Latina. La necesidad de una mayor aproximación a los países de Europa Central y Oriental, y después su incorporación, ocurrió en el momento en el

¹⁷ Este documento (Comisión Europea, 1986) llama la atención a los acuerdos políticos, posiblemente debido a las transiciones democráticas y a los valores compartidos por ambos.

¹⁸ Las actividades de las ONG han sido instrumento importante en la transmisión del apoyo europeo a la democratización latinoamericana. Véase Grugel (1999).

cual la CE estaba en medio de un proceso de profundización de la integración. La armonización de los dos aspectos implicaba significativas reformas estructurales internas, una reorientación hacia el continente europeo, y un incremento de las actividades en el área. Las relaciones con otros socios que estaban más distantes del continente se quedaron en compás de espera.

Cuando la PESC entró en vigencia, la ausencia de posiciones y acciones comunes hacia América Latina revelaba esta distancia. En comparación con las posiciones y declaraciones de la PESC hacia otras regiones, son pocas las referencias que se hacen a América Latina¹⁹. Sin embargo, el interés europeo en un nuevo escenario de una economía globalizada, y el impulso de la UE de fortalecerse como un actor internacional, contribuyó al mantenimiento de los diálogos preexistentes²⁰. Se institucionalizaron otros contactos como una manera de mantener la presencia en la región. Durante la década de los noventa, fueron establecidos diálogos bajo la PESC con los países andinos, México, el MERCOSUR y Chile. A fines de los noventa, se estableció una Cumbre periódica que reúne a los jefes de Estado y de Gobierno de la UE, América Latina y el Caribe²¹.

Desde el primero de estos encuentros de jefes de Estado y de Gobierno, las referencias de la Comisión a América Latina se incrementaron, tomando las características de una política comunitaria explícita para la región. Se escucharon diferentes expresiones que promovían una relación más cercana entre ambas regiones. La perspectiva de construir una «asociación estratégica» basada en los

¹⁹ Hasta 2002, se había adoptado sólo una «posición común» en relación a América Latina (1996), en la que se condenaba la falta de democracia y derechos humanos en Cuba. En las Declaraciones, los temas más recurrentes han sido la situación en Colombia y Cuba. Sin embargo, las áreas prioritarias (Europa central y oriental, los Balcanes, el Medio Oriente y Rusia) ocuparon la mayor parte de las posiciones comunes y la preocupación de la PESC. Véase sitio de internet de UEDG sobre relaciones exteriores sobre el Consejo de la UE y los Consejos de Asuntos Generales en relaciones exteriores.

²⁰ Smith (1998) destaca un incremento del interés europeo en la región como una respuesta a la globalización, al aumento del peso de la UE como actor internacional y a las acciones para organizar el ALCA.

²¹ Los tres primeros encuentros de este mecanismo ocurrieron en 1999, 2002 y 2004.

vínculos históricos y culturales, así como en los principios básicos de apoyo a la integración regional y promoción de la democracia; en el deseo de incrementar las inversiones europeas en la región; y en la determinación de luchar contra la pobreza, pasaron a dar la tónica de esta política²². No obstante, a pesar de los encuentros y las referencias a una alianza estratégica, no se estableció una política clara para la región como un todo y esta nunca se convirtió en una prioridad para la UE. Este modelo de diplomacia es parte del interregionalismo europeo que utiliza como instrumento el diálogo con grupos de países.

A pesar de la brecha entre las expectativas iniciales de América Latina y la ausencia de resultados realistas, los diálogos fueron importantes para la integración política entre ambas regiones. Sus principales áreas de actividad y los asuntos tratados siguieron los lineamientos generales del interregionalismo europeo hacia los países en desarrollo: la defensa de la democracia y los derechos humanos, presión para la apertura de sus economías, y también apoyo para los procesos de integración regional y subregional²³. Durante los noventa, se incluyeron en la agenda de los diálogos nuevas cuestiones como la estabilidad política, la consolidación del Estado de Derecho, la lucha contra el tráfico de drogas y el tráfico de armas. Estas orientaciones fueron más evidentes que en otras regiones del mundo, debido a los valores políticos y culturales comunes de ambas regiones²⁴.

Siguiendo estos diálogos más amplios, que incluían la cooperación económica y una dimensión política, en 1994 el Consejo Europeo aprobó un documento que estableció la dinámica y los objetivos de las relaciones con América Latina²⁵. Con el propósito de

²² Véanse los discursos del comisario Chris Patten (2000a), en la *home page* de la Comisión.

²³ Véase *Joint Communiqué* de las Cumbres de 1999 y 2002 (Comisión Europea, 1999 y 2002a)

²⁴ El comisario Manuel Marín afirmó que América Latina es el continente con el cual la UE comparte valores, diferente a otras áreas (con las cuales la UE también coopera), con las que existe diferencias culturales y religiosas, para no mencionar sus concepciones sobre la democracia y derechos humanos, «Não há uma Europa-Fortaleza», *Jornal do Brasil*, 23 de junio de 1999, p. 10.

²⁵ *Basic Document concerning the Relations of the UE with Latin American and Caribbean States*, citado por Müller (2000: 568).

reforzar la política europea de emprender acciones diversas, se aceptó la adopción de diferentes enfoques para países específicos y subregiones: se mantuvo una política de cooperación al desarrollo para América Central y los países andinos a través de la firma de acuerdos de tercera generación, mientras que se suscribieron acuerdos de asociación interregional con México (1997, entrando en vigor en 2000) y Chile (2002)²⁶. Con relación al MERCOSUR, el documento también propuso la firma de un acuerdo sobre liberalización comercial.

En la práctica, la participación europea en la cooperación económica dirigida a estas áreas se incrementó después de 1995. Además, la UE (y los Quince) se convirtieron en los principales donantes para esta región. Desde la perspectiva europea, esta cooperación fue reducida en comparación con las cantidades asignadas a otros países, como aquellos del continente europeo, el Medio Oriente y los países ACP (Asia, Caribe y el Pacífico). Como un todo, dentro del marco global de las acciones externas de la UE, esta política hacia el MERCOSUR no implicó recursos considerables.

CUADRO 1. *Distribución regional de la cooperación externa de la UE (% del total)*

<i>Región</i>	<i>1986</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>1998</i>
ACP	44,7	41,9	35,4	33,1
Sudáfrica	0,3	0,9	1,7	1,5
Asia	5,5	9,8	9,5	7,2
América Latina	6,3	6,8	6,6	5,6
Mediterráneo/Medio Oriente	15,7	11,9	11,8	15,9
Europa Central/Oriental	—	21,0	19,7	18,4
Nuevos países independientes de la antigua Unión Soviética	0	0,2	11,2	12,1
Asignación no definida	27,6	7,7	4,1	6,2

FUENTE: Ribeiro Hoffmann (2003: tabla 18, p. 108).

²⁶ Smith (2002: 212) considera a los países andinos como países en desarrollo con promedios de crecimiento con los cuales la UE debería buscar una cooperación más amplia.

Es interesante examinar el diálogo entre la UE y el Grupo de Río como un canal para el contacto y el intercambio de ideas entre los miembros del MERCOSUR y la UE, en la época anterior a la formación del bloque sudamericano. En 1987, los Estados miembros de la CE establecieron, a través de los mecanismos de la CPE, un diálogo interregional con el Grupo de Río en el cual participaban Argentina, Brasil, Uruguay, y posteriormente Paraguay²⁷. Este diálogo adoptó primero un carácter político e informal.

A pesar del hecho de no ser un área prioritaria, varias razones aseguraron el diálogo. La significación del Grupo de Río como organización regional, las recientes experiencias de democratización, y el interés comunitario en discutir temas como el medio ambiente y el tráfico de drogas, contribuyeron a atraer el interés de la UE²⁸. En el fondo, la perspectiva europea de ampliar su inserción internacional y de extender el ámbito de sus relaciones exteriores tuvo un impacto positivo para el establecimiento del diálogo.

La formación de un consenso europeo para el establecimiento de una política común en este caso fue simple, comparada con otros casos. En una situación caracterizada por la ausencia de crisis, diferencias agudas o específicos intereses de algún Estado europeo, el único asunto a ser discutido parecía ser la determinación de cuán importante era la región y qué asuntos debían ser incluidos en el diálogo con el grupo. A fines de los ochenta existía un mayor consenso entre los Estados miembros sobre las líneas generales más importantes de las acciones externas hacia los países del sur, lo que también facilitó el establecimiento de un diálogo conjunto. La Comisión, que defendía el mantenimiento de diálogos con otros países en procesos de integración, dio apoyo a los contactos con el Grupo de Río en términos más específicos.

El diálogo se organizó como un mecanismo flexible, basado en consultas intergubernamentales. No obstante, la cooperación se limitó a temas económicos tratados de forma general, sin ningún

²⁷ Formado por ocho países con el objetivo de crear un mecanismo permanente y amplio de consulta política en América Latina, el grupo ha crecido hasta el punto que actualmente incluye prácticamente a toda la región.

²⁸ Sobre el diálogo de la UE con el Grupo de Río, véase Saraiva (1996).

compromiso concreto. No estuvo en el interés de la Comunidad profundizar las discusiones de naturaleza económica, que requería la adopción de posiciones en áreas sobre las cuales no existía consenso.

En diciembre de 1990, el diálogo entre la CPE y el Grupo de Río fue oficializado a través de la Declaración de Roma (*Coopération Politique Européenne*, 1990). Esta última incorporaba algunos asuntos económicos, lo que significó la adopción de un modelo para un diálogo global en el cual las dos dimensiones de la política exterior europea actuarían de forma articulada.

En la primera reunión ministerial (1991), además de los temas generales y los puntos principales de la política exterior europea, fueron incluidas las relaciones económicas entre las dos regiones. Sin embargo, un poco después, la Comunidad dio preferencia a la discusión separada de los asuntos económicos con los subgrupos de la región, debido a la diversidad de países que componían al Grupo. En contraste, las cuestiones de la seguridad regional e internacional también estuvieron presentes, aún cuando la situación del Grupo de Río no afectaba directamente a los Estados miembros y les faltaba poder para resolver problemas como el tráfico de drogas y el crimen organizado²⁹.

El diálogo mostró algún progreso a través de su institucionalización, por medio de encuentros ministeriales, y se consolidó durante los noventa. También contribuyó al apoyo de la UE a los procesos de integración en la región, y ayudó al Grupo de Río a alcanzar reconocimiento como actor internacional. El diálogo mantuvo los vínculos entre la UE y la región, el cual, a fines de los noventa, resultó en las Cumbres entre la UE y América Latina y el Caribe. El inicio de un diálogo entre la UE y el MERCOSUR fue también favorecido gracias a esta experiencia.

²⁹ Sobre los temas de seguridad en las relaciones UE-América Latina, véase Tvevad (2002).

IV. EL ACUERDO INTERREGIONAL ENTRE LA UE
Y EL MERCOSUR. EL DIÁLOGO POLÍTICO Y LOS
OBSTÁCULOS DE LAS NEGOCIACIONES ECONÓMICAS

La firma del Tratado de Asunción en 1991 llamó la atención a la CE, especialmente a la Comisión³⁰. Este generó grandes expectativas políticas y económicas. Documentos de la Comisión, en general, se refieren al MERCOSUR como un futuro mercado común con un gran potencial de crecimiento. El nuevo bloque se percibía como el socio comercial más importante de la CE en América Latina y el principal receptor de inversión directa.

Los miembros del MERCOSUR, por su parte, demostraron un claro interés en la negociación de un acuerdo de cooperación con la CE. Para los países del MERCOSUR, el bloque se había convertido en uno de los mecanismos más importantes de interacción económica con los socios externos. Además, la CE era (y continúa siendo) el socio comercial más importante del MERCOSUR.

CUADRO 2. *Distribución regional del comercio exterior del MERCOSUR*

	1992 (%)	1996 (%)
Importaciones desde la UE	23,9	26,1
Exportaciones a la UE	31,9	24,5
Importaciones desde Estados Unidos.....	22,3	21,0
Exportaciones hacia Estados Unidos.....	16,7	15,3

FUENTE: Vasconcelos (2001: 138-139).

Por lo tanto, los miembros del MERCOSUR tomaron la iniciativa y presentaron una propuesta a la Comisión sobre un futuro acuerdo de cooperación. La respuesta de la CE, a través de la Co-

³⁰ En un documento interno, Bataller (1992: 7) señala que dentro de la UE, la Comisión y otras instituciones son más favorables a América Latina que la mayoría de los Estados miembros.

CUADRO 3. Intercambio de bienes entre la UE-15 (UE -12 hasta 1994) y el MERCOSUR (millones de ecus)

<i>Exportaciones de la UE al MERCOSUR</i>	<i>1990</i>	<i>1996</i>	<i>% Incremento</i>
Argentina.....	1.234	5.799	370
Brasil	3.636	11.688	221
Paraguay	175	321	84
Uruguay.....	233	685	194
Total	5.278	18.493	250

FUENTE: Comisión Europea (1998b). Basado en datos del EUROSTAT.

misión, fue la firma del Acuerdo Interinstitucional de Cooperación en 1992, con el que se proponía promover las instituciones del MERCOSUR a través de la cooperación técnica.

Durante los primeros años del MERCOSUR, y después de la firma de este acuerdo, se comenzaron a desarrollar relaciones económicas más cercanas. Las exportaciones de bienes de la CE/UE a los miembros del MERCOSUR crecieron en un 205% entre 1990 y 1996, mientras que las inversiones en ese año correspondieron al 17% del total de la inversión de la UE en los países en desarrollo³¹. En términos políticos, el MERCOSUR pareció ser un modelo de exportación de la democracia, culturalmente cercano a la UE (Gratius, 2002: 34). Desde este punto de vista, se condujo un diálogo informal hasta que fue institucionalizado mediante la firma del Acuerdo Marco de 1995.

Durante este periodo inicial, la Comisión realizó estudios sobre la viabilidad de suscribir un acuerdo y, en 1994, transmitió una propuesta al Consejo con el objetivo de intensificar las relaciones con el bloque. En diciembre de 1994, cuando se celebraba la Cumbre

³¹ Estos datos pueden ser vistos en Comisión Europea (1998a). El documento también destaca que la inversión extranjera directa europea (IED) en los Estados miembros del grupo creció en una tasa anual promedio de un 46,5% entre 1993 y 1997. En términos de las importaciones de la UE, en 1995 América Latina representaba alrededor del 5%, siendo el MERCOSUR responsable del 3%.

de las Américas en Miami, en la cual se acordó buscar el establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Consejo Europeo autorizó a la Comisión para comenzar las negociaciones de un acuerdo interregional con los Estados miembros del MERCOSUR.

Un año más tarde, en diciembre de 1995, se suscribió el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, generando grandes expectativas en el MERCOSUR. El acuerdo, como otros firmados por la UE en el mismo periodo, abría el camino para la institucionalización del diálogo político y otras dos áreas de cooperación: la liberalización comercial y la expansión de la cooperación económica. Otro objetivo fue el intercambio de experiencias en materia de integración. La cooperación se basó en un sistema de valores comunes, como la democracia y el respeto a los derechos humanos. En este caso, fue más amplio que el proceso de negociación entre América Latina y Estados Unidos, el cual estaba, en ese momento, limitado a la liberalización comercial³². De acuerdo con la CE/UE, este fue un acuerdo preparatorio sin previas condiciones para la liberalización comercial y sin fechas definidas que marcaran la evolución del diálogo.

Aun antes que el acuerdo entrara en vigencia, la Comisión y el MERCOSUR habían acordado la ejecución provisional de la cooperación en el campo comercial. En 1996, las estructuras previstas en el acuerdo empezaron a funcionar, y en 1998 habían sido realizados veinte estudios comerciales, así como cuatro rondas de negociación (Valle, 2002: 130). Sin embargo, los pasos hacia la liberalización comercial resultaron ser difíciles, encontrándose obstáculos en posiciones proteccionistas de algunos sectores europeos.

En el campo político, ambas regiones tomaron ventaja de los espacios abiertos por el acuerdo. Además, el diálogo avanzó de acuerdo con las disposiciones de la Declaración Conjunta (anexa al Acuerdo), a pesar de no haber sido institucionalizado. Esto condujo a la creación del Consejo de Cooperación que daría continuidad, a través de encuentros a nivel ministerial, a la discusión de

³² Grugel (2004) realiza una interesante comparación entre el interregionalismo europeo y americano.

cuestiones relacionadas con el acuerdo, así como otros temas internacionales de interés común. Los encuentros empezaron a tener lugar en el marco de las reuniones de la Asamblea General de la ONU o junto con encuentros ministeriales entre la UE y el Grupo de Río³³.

Este diálogo fue organizado, desde la perspectiva europea, por un grupo compuesto de miembros de la Comisión y de la dimensión intergubernamental de la política exterior europea. Aunque fuese formalmente un instrumento de la PESC y perteneciese a un conjunto de diálogos no prioritarios desarrollados bajo el segundo pilar, en la práctica, también incluyó el primer pilar. Por medio del modelo de diálogo de la UE con los países en desarrollo, los puntos más importantes debatidos en estos encuentros incluyen la reforma de la ONU, la protección y promoción de la democracia, el pluralismo político y los derechos humanos, la reducción de las armas químicas y nucleares, posiciones sobre los conflictos internacionales, la lucha contra el tráfico de drogas y la formación y funcionamiento de la Corte Penal Internacional³⁴.

En el campo económico, sin embargo, la Unión trató de moldear al MERCOSUR dentro de su rango de intereses, solicitando una mayor apertura de su mercado, de manera que la UE pudiera exportar productos de tecnología avanzada. Otra petición europea fue la creación de mejores condiciones para la inversión en el sector servicios. Las expectativas del MERCOSUR, por su parte, fueron básicamente la apertura del mercado europeo a los productos agrícolas y la atracción de la inversión extranjera, así como ganar un socio político de peso en el sistema internacional, que podría apoyar a los nuevos regímenes democráticos. Las expectativas de apertura comercial fueron acentuadas en todas las declaraciones y entrevistas con empleados del Gobierno y políticos de los Estados miembros del MERCOSUR. Sin embargo, a pesar de la importancia del tema para el MERCOSUR, la UE no estuvo en condiciones de cumplir

³³ Documento de la Comisión (Comisión Europea, 1998b) que se refiere a los encuentros ministeriales de 06/1996, 09/1996, 04/1997, 09/1997, y 02/1998.

³⁴ Más recientemente, la lucha contra el terrorismo ha ocupado un lugar prioritario en los debates.

con las expectativas. Entre 1990 y 1996, las importaciones desde el MERCOSUR crecieron sólo en un 9%³⁵.

La cuestión de las exportaciones agrícolas del MERCOSUR incluidas en la Política Agrícola Común (PAC) fue el principal cuello de botella de las relaciones durante este periodo. A diferencia de otros países latinoamericanos, como México y Chile, la mayoría de las exportaciones del MERCOSUR a la UE son bienes primarios³⁶, y las conversaciones sobre la reducción de los aranceles y barreras no arancelarias impuestas sobre los productos del MERCOSUR avanzaron lentamente, especialmente en las primeras rondas de negociación, de 1999 a 2001. En la práctica, las negociaciones comenzaron en 2001 y dependieron de la Ronda de Negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Doha³⁷. Para la UE, modificar la PAC ha sido siempre un problema debido a su importancia política, tradiciones internas y grupos de presión que la defienden³⁸.

Las negociaciones con Estados Unidos para establecer el ALCA, por otro lado, promovieron el interés de ambas partes en el proceso interregional. Para los miembros del MERCOSUR, la asociación con la UE contrabalancearía las negociaciones del ALCA que, de lo contrario, habrían sido complicadas para el MERCOSUR como un todo³⁹. Desde la perspectiva europea, el establecimiento definitivo del ALCA podría conducir a una caída en las inversiones y el comercio con los países que participasen en este proceso de integración.

³⁵ En 1990, el total de las importaciones de bienes de la UE-12 desde el MERCOSUR representó 13,678 millones de ecus; en 1996 el total de estas importaciones (UE-15) se incrementó a 14,856 millones de ecus (Comisión Europea, 1998b).

³⁶ En 1996, el 52% de las exportaciones del MERCOSUR a la UE eran productos agrícolas, de los cuales 37% eran considerados «bienes sensibles» (Comisión Europea, 1998a).

³⁷ Se suponía que las medidas para la liberalización del comercio agrícola serían definidas en la ronda de la OMC. Posteriormente, la UE podría estructurar su política *vis-à-vis* el MERCOSUR, considerando estas decisiones.

³⁸ Esta cuestión es compleja. En este capítulo solo se realizará una breve referencia a este problema. Los grupos de presión más importantes son franceses y alemanes, y algunos sectores italianos y españoles.

³⁹ Declaración de la presidencia, de 10/02/1995.

En el rango de los instrumentos de la PESC, además del diálogo político, los miembros del MERCOSUR no desempeñaron casi ningún papel en ese periodo. La región no tenía problemas políticos o estratégicos. Las dos excepciones corresponden a asuntos relacionados a las perspectivas europeas más generales: el desarme nuclear y la defensa de la democracia.

En 1995, se formuló una declaración, en la que se daba la bienvenida a la ratificación por parte de Argentina y Brasil del Tratado de Tlatelolco, la adhesión argentina al Tratado de no Proliferación Nuclear, y un acuerdo firmado entre Argentina, Brasil, la Agencia Internacional de Energía Atómica, y la Agencia Argentino-Brasileña para el Control y Consulta (Brasil también suscribió el tratado en 1997)⁴⁰. Al hacer esto, garantizaban la paz en la región, brindaban su apoyo a los regímenes internacionales y, de forma indirecta, satisfacían las preocupaciones de la UE.

Otra fuente de preocupación de la PESC fue el fallido intento de golpe militar en Paraguay en 1996 y las dificultades del país para consolidar la democracia en los años siguientes. La UE monitoreó la evolución de la situación paraguaya y expresó su preocupación en declaraciones de la PESC de 1996, 1997, 1999 y 2000; además, envió a Paraguay una misión para analizar la situación política durante ese periodo⁴¹. Los otros países del MERCOSUR compartieron la preocupación europea y movilizaron esfuerzos para evitar el golpe en Paraguay. Posteriormente, declararon que las instituciones democráticas eran esenciales para la existencia del bloque. En 1998 se ratificó una Cláusula Democrática, que se incorporó al Tratado de Asunción del MERCOSUR a través del Protocolo de Ushuaia.

Este interés en una aproximación política con una región que parece no tener objetivos claros de política exterior, puede entenderse como la ampliación del papel de la UE como actor internacional y como una manifestación importante de la política de interregionalismo.

Grugel (2002: 5-6) identifica el «nuevo interregionalismo europeo» con el tipo de relaciones que la UE ha estado ejecutan-

⁴⁰ Declaraciones de la presidencia, 10/02/1995.

⁴¹ Véanse los anales de las declaraciones de la PESC.

do con el MERCOSUR y Chile desde los noventas. De acuerdo a Grugel, estas relaciones actúan como mecanismo para influir en las regulaciones de los países de la región, unificando dos tipos de modelos de cooperación. Por un lado, promueve una agenda de «gobernabilidad con rostro humano», que combina el apoyo al proceso de ajuste económico y el cambio en el papel del Estado, buscando facilitar su inserción internacional. Se centra en el problema de la desigualdad y apoya la estrategia de integración subregional. Por otra parte, la agenda también se basa en la «gobernabilidad disciplinada», que enfatiza la importancia del desarrollo del mercado, el carácter inevitable de la globalización como factor unificador para las economías en desarrollo y la aceptación de la estratificación nortesur. En este aspecto, la UE ha suscrito acuerdos de cuarta generación con la región que institucionalizan el diálogo político, intensifican la cooperación y promueven el comercio y la inversión, con la liberalización bajo los auspicios de la OMC.

Este tipo de interregionalismo favorece la idea que la cooperación económica debería basarse en valores compartidos con la UE, especialmente con relación al modelo social europeo y la paz internacional. Esto ha resultado en acuerdos que enfatizan el compromiso con la democracia y la defensa de los derechos humanos, el pluralismo político, el Estado de Derecho, la cooperación en las instituciones internacionales en cuestiones de seguridad, la lucha contra el terrorismo y tráfico de drogas, y, especialmente, la institucionalización de una política de diálogo. Müller (2000: 562) destaca que desde la entrada en vigencia de la PESC, las asociaciones de la UE han incorporado objetivos de política exterior y son ejemplo de un incremento en la responsabilidad internacional de la Unión. Con el incremento de la cooperación interregional, la UE ha intentado definir su nueva posición como un actor internacional basado en la aceptación de un nuevo orden mundial multipolar. La dimensión política del Acuerdo Marco puede ser mejor entendida bajo este enfoque.

En 1998 empezaron a tomar forma las discusiones en la Comisión para iniciar las negociaciones previstas en el Acuerdo Marco, especialmente con el apoyo de España y Alemania. La Comisión presentó un estudio al Consejo (Comisión Europea, 1998b) sobre

las posibilidades e impactos de la liberalización comercial con los países del MERCOSUR, y sometió para su aprobación un mandato de negociación para un Acuerdo de Asociación. El estudio analizó la cuestión agrícola e indicó que el impacto de la liberalización comercial no sería significativo para la UE. Las expectativas con relación al MERCOSUR, sumadas al diálogo político en marcha, incluían la liberalización del sector servicios, la apertura de los mercados públicos, la liberalización de los movimientos de capitales y la cooperación económica.

En junio de 1999, poco después de la Cumbre Euro-Latinoamericana, realizada en Río de Janeiro, el Consejo dio luz verde al mandato, a pesar de la oposición de *lobbies* internos y del Gobierno francés⁴². En julio del mismo año el Acuerdo Interregional de Cooperación entró en vigencia, pero las negociaciones para el sector agrícola no se realizarían sino hasta la Ronda del Milenio de la OMC, en 2001.

La Cumbre Euro-Latinoamericana, que se realizó en junio de 1999, incluyó diálogos entre países y bloques de la región, junto con un encuentro con los jefes de Estado del MERCOSUR y Chile⁴³. Los participantes en este primer encuentro relanzaron las negociaciones entre las dos partes y crearon el comité birregional de negociaciones comerciales. Su propósito era liberalizar las relaciones comerciales birregionales con la meta de suscribir un acuerdo subregional de asociación. El Comunicado Conjunto, sin embargo, no estableció fechas de inicio y de conclusión para los trabajos del comité. Los encuentros podrían empezar en 1999, pero la eliminación de los aranceles no tendría efecto sino después de 2001.

En 1999, una relatoría de la PESC destacaba, como resultado de este encuentro, la importancia del diálogo político basado en una «alianza estratégica» para fortalecer la democracia, el desarrollo sostenible y el crecimiento económico con justicia social⁴⁴.

⁴² La oposición del gobierno francés es presentada en variados artículos (Muller, 2000: 571; Gratius, 2002: 16).

⁴³ Desde la primera hasta la sexta ronda (1999-2001), la UE negoció este acuerdo con MERCOSUR y Chile, el cual continuó sus negociaciones posteriormente de forma separada.

⁴⁴ Véase *Annual Report - CFSP*, 1999.

Sin embargo, esta Cumbre se realizó en un momento difícil de la negociación. En primer lugar, aunque el MERCOSUR hubiese tenido éxito en convertirse en una (aunque incompleta) unión aduanera en 1998, sufrió una seria crisis en 1999 debido a la devaluación de la moneda brasileña, lo cual, a su vez, tuvo efectos negativos en la economía argentina. La falta de mecanismos institucionales para solucionar los conflictos intrabloque abrió espacios para que los problemas nacionales creasen obstáculos para la evolución del propio bloque. Así, el desarrollo del proceso de integración, al igual que la solución de los conflictos entre los Estados miembros, quedó en manos de sus presidentes. El Gobierno argentino, en respuesta a la devaluación del real en Brasil, impuso aranceles a productos brasileños y aplicó medidas para incrementar sus relaciones con Estados Unidos. El Gobierno brasileño, por su parte, se retiró del proceso de integración e interrumpió su participación en las instituciones del MERCOSUR hasta que Fernando de la Rúa asumió la Presidencia argentina a fines de ese mismo año.

En segundo lugar, desde la perspectiva europea, varias razones obstaculizaron las negociaciones. Esta crisis en el MERCOSUR generó dudas sobre su capacidad de promover interacciones más profundas en las esferas políticas, económicas e institucionales. Reveló también la pobre coordinación de políticas macroeconómicas y fiscales en el bloque. También demostró que no era un mercado con gran potencial de crecimiento o un modelo futuro de integración sur-sur. Por otra parte, en el lado europeo, el proceso de incorporación de las economías de Europa Central y Oriental incrementó el desafío de continuar las reformas estructurales para unificar las monedas y, al mismo tiempo, incorporar nuevos miembros.

Finalmente, las negociaciones para abrir los mercados agrícolas permanecieron estancadas. La posición obstinada de la UE en el tema obedecía a razones internas. La imposibilidad resultante de reformar la PAC para alcanzar una reducción efectiva en el proteccionismo y los subsidios agrícolas se consolidó como objeto de críticas en América Latina. El fracaso de la Ronda del Milenio de la OMC, que podría haber liberalizado el comercio en el ámbito multilateral, también contribuyó para retrasar las negociaciones entre las dos partes.

Sin embargo, después que el acuerdo entró en vigencia, se realizaron 12 rondas de negociación en el área económica entre 1999 y marzo de 2004, cuyo objetivo era estructurar el acuerdo interregional de asociación (Comisión Europea, 2006). Las conversaciones se enfocaron en el modelo de diálogo que sería implementado en términos del futuro acuerdo, además de la cooperación y los asuntos comerciales.

En términos del diálogo político, cuestiones como la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos, el desarrollo económico con justicia social, y el medio ambiente, han sido centrales en el debate, junto con acciones dentro de las organizaciones internacionales y con una cooperación política, que incluiría temas de seguridad. Estos debates, no obstante, no han conducido a acciones concretas.

El tema de la cooperación también fue discutido. El acuerdo proporcionó ayuda económica en diferentes áreas, y durante el periodo, la UE fue el principal donante de ayuda no reembolsable a los Estados miembros del MERCOSUR. La ayuda buscaba, fundamentalmente, reforzar las instituciones del bloque, haciendo más dinámicas las estructuras económicas y políticas y asistiendo a la sociedad civil en las áreas relacionadas con la información y el empleo. La promoción de las inversiones, en ese momento, fue orientada para la compra de compañías públicas y en el sector servicios⁴⁵.

CUADRO 4. *Cooperación externa hacia América Latina* (US\$ millones)

	1994	1996	1998	%(1994-1998)
UE + Estados miembros	1.984	2.530	2.014	46,4
Estados Unidos	986	344	492	13,6
Japón.....	808	938	508	17,6
Otros*	688	930	853	17,4

* Incluye donantes multilaterales.

FUENTE: Ribeiro Hoffmann (2003, tabla 20: 109).

⁴⁵ Sobre la cooperación económica y promoción de inversiones de la UE en el MERCOSUR, Véase Ribeiro Hoffmann (2003).

El campo comercial fue más complejo y avanzó de forma muy lenta. En 2001 la UE presentó una propuesta de reducción parcial y progresiva de aranceles para el comercio de bienes y servicios, incluyendo productos agrícolas. En tiempos recientes, el comercio entre la UE y el MERCOSUR no ha progresado con relación al total del comercio exterior europeo ⁴⁶. La UE proponía que el MERCOSUR liberalizase el comercio de servicios y abriese las licitaciones públicas a las firmas europeas, solicitud que el MERCOSUR no aceptó. Como resultado, el comercio y la inversión directa han mantenido los mismos niveles que en los años previos ⁴⁷.

CUADRO 5. *Comercio de bienes de la UE con los países del Cono Sur (millones de euros y %)*

	1980	1990	2000
Importaciones (participación del total de la UE)	7.705 (2,8)	14.208 (3,3)	24.374 (2,4)
Exportaciones (participación del total de la UE)	5.954 (2,9)	5.657 (1,4)	24.200 (2,5)
Balance Comercial	-1.751	-8.551	-173

FUENTE: Ribeiro Hoffmann (2003, cuadro 38: 150).

En términos políticos, sin embargo, el diálogo no fue afectado. Los encuentros ministeriales anuales en el marco de la Asamblea General de la ONU se continuaron realizando, así como encuentros específicos en 2000, 2001 y 2003, discutiéndose temas recu-

⁴⁶ En 1990, las importaciones de la UE desde el MERCOSUR representaban 3,3% del total de las importaciones, mientras que en 2000 equivalían al 2,4%. Durante esta década, la balanza comercial mostraba un superávit a favor del MERCOSUR. 8.551 millones de euros en 1990 y 173 millones de euros en 2000 (Ribeiro Hoffmann, 2003: 150).

⁴⁷ En 2001, las importaciones provenientes de la UE correspondía al 25% del total de las importaciones del MERCOSUR, mientras que la región proporcionaba el 24% de las exportaciones hacia la Unión. En términos de IED, 58% del total provenía de la UE. Comisión Europea/Delegación en Montevideo. *Unión Europea-MERCOSUR. Una asociación para el futuro*, citado por Valle (2003: 127).

rrentes, junto a la creciente conflictividad internacional y la promoción de iniciativas conjuntas en asuntos de seguridad internacional y lucha contra el terrorismo.

La segunda Cumbre Euro-Latinoamericana de 2002 también incluyó una reunión entre la UE y el MERCOSUR, que propuso una profundización del diálogo político. Fue un encuentro que no sólo generó expectativas en el MERCOSUR, sino que también motivó a sectores empresariales y a la sociedad civil (Comisión Europea, 2002a). También se realizaron varios encuentros paralelos entre actores no-gubernamentales⁴⁸. Entretanto, sucedió en un momento todavía más difícil, con pocos incentivos para los países del MERCOSUR.

Los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y la guerra contra el terrorismo reforzaron estas cuestiones en el escenario político internacional y en la agenda de debates de la política exterior europea. América del Sur —percibida como una región con pocos problemas de este tipo— perdió aún más importancia en la arena internacional⁴⁹. De igual manera, los resultados de la Ronda de la OMC aún están pendientes, mientras que las negociaciones de la UE con el MERCOSUR muestran poco progreso. La crisis económica, política y social en Argentina ha generado dudas sobre el futuro del MERCOSUR, causando problemas para muchas empresas europeas —especialmente españolas— que han invertido capitales en el país.

Los resultados de las Cumbres fueron considerados modestos. En el campo económico, continuaron las negociaciones de liberalización del comercio. En esta área, las expectativas que surgieron se relacionaban con posibles resultados favorables en las negociaciones agrícolas de la Ronda de la OMC, establecida a finales de 2005, en la que los países del MERCOSUR se han opuesto abiertamente a los subsidios en este sector. Para 2004 se preveía el fin de las negociaciones del ALCA y su entrada en vigor, lo que tampoco se con-

⁴⁸ El Foro Empresarial MERCOSUR-UE, creado en 1999, ha desempeñado un papel activo en la aproximación de estos dos grupos.

⁴⁹ La región tiene muchos problemas de otro tipo como la lucha contra el tráfico de drogas y la pobreza.

cretó. Es importante notar que los países miembros del MERCOSUR también tienen problemas con sus exportaciones agrícolas a Estados Unidos, lo cual podría impulsar un mayor acercamiento entre los sudamericanos y la UE.

El documento de la Comisión Europea (2002b), que contiene el diseño de la estrategia hacia el MERCOSUR hasta el 2006, incluye los mismos temas que documentos previos y resalta el diálogo político realizado bajo la PESC. En este caso, se siguió la misma dinámica anterior a la segunda Cumbre, los encuentros ministeriales en la Asamblea General de la ONU y una reunión en Atenas en marzo de 2003. En un encuentro ministerial en noviembre de 2003, ambas partes acordaron un programa de negociaciones con el objetivo de suscribir un acuerdo de asociación interregional antes de fines de 2004. Sin embargo, para el mes de mayo de 2006 las negociaciones del Acuerdo no habían progresado lo suficiente.

En el campo político, las referencias a los países del MERCOSUR en las declaraciones de la PESC fueron cada vez más escasas. Se enfocaron en una vaga e inconsecuente declaración que apoyaba al Gobierno argentino de Eduardo Duhalde y expresaba la esperanza que este gobierno pudiera organizar una estrategia realista para resolver los problemas políticos y sociales del país. Hubo otras dos declaraciones dando la bienvenida a los triunfos de Luiz Inácio Lula de Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina⁵⁰.

La tercera Cumbre de los países de América Latina y Caribe que tuvo lugar en Guadalajara, en 2004, no fue acompañada de una Cumbre paralela EU-MERCOSUR como fue el caso en las Cumbres anteriores, y no introdujo cambios en la negociación birregional. En relación a las negociaciones económicas, hubo una reunión técnica en el marco de la Cumbre, y otra más en octubre del mismo año. Sin embargo, a pesar de la continuidad del grupo negociador por parte de la Comisión, el acuerdo no pudo ser firmado en dicha ocasión. Desde entonces, las negociaciones han pasado a ser llevadas a cabo a través de encuentros técnicos más informales y en septiembre de 2005, en un encuentro ministerial, fue establecida una nueva «hoja de ruta» para el avance de las negociaciones, que se es-

⁵⁰ Declaraciones de 31/01/2002; 29/10/2002 y 22/05/2003.

peraba fuesen concluidas a inicios de 2006 con la finalización de la Ronda de Doha.

En términos del diálogo político, apenas hubo un nuevo encuentro ministerial en mayo de 2005, cuando fue confirmado el interés por la conclusión de las negociaciones, así como fue reforzada la importancia de la asociación entre ambas regiones. Los temas recurrentes fueron referidos, así como la intención de asumir un rol destacado en las preparaciones para la Cumbre Mundial de Naciones Unidas, de septiembre de ese año ⁵¹.

Mientras tanto, siguen las referencias de la Comisión a los miembros del MERCOSUR, que destacan la importancia de una «asociación política y económica» (Patten, 2000a y 2000b), y de una «asociación estratégica política de región a región» (Ferrero-Waldner, 2005). Este proceso de asociación ha avanzado lentamente dentro del marco del proyecto europeo de ampliar sus acciones como actor internacional.

Sin buscar movilizar recursos significativos, asumiendo una postura diferente a la de Estados Unidos hacia los países en desarrollo a través del interregionalismo y con el propósito de mantener esas relaciones una vez que (y si) se haya establecido el ALCA, el proceso de acercamiento evoluciona lentamente.

CONCLUSIÓN

Diez años después de la firma del Acuerdo Interregional de Cooperación y después de tres Cumbres de jefes de Estado y de Gobierno, las relaciones entre la UE y el MERCOSUR están todavía centradas en el objetivo de alcanzar las condiciones necesarias para suscribir el acuerdo interregional de asociación.

La adhesión de diez nuevos Estados a la Unión en 2004, y de dos más en 2007, ha generado un nuevo reto en los años recientes. La caída del muro de Berlín ocurrió cuando la UE estaba en medio de un proceso de profundización de la integración, y esto significó

⁵¹ Véase *Joint Communiqué* del encuentro ministerial (Comisión Europea, 2006).

un cambio en las prioridades: un nuevo enfoque que otorga importancia a la seguridad y a la incorporación de nuevas áreas en la UE. Esta reorganización estructural de la UE se intensificó durante los noventa e inicios del nuevo milenio y produjo los Tratados de Amsterdam y Niza.

El MERCOSUR, como bloque regional, ha experimentado severos problemas a través de la década de los noventa e inicios del siglo XXI, especialmente debido a serias crisis económicas y la falta de articulación entre las políticas fiscales y macroeconómicas de los Estados miembros. La ausencia de instituciones supranacionales que puedan actuar como motor del proceso de integración ha dejado el proceso en manos de los ejecutivos nacionales que muchas veces no lo favorecieron. Los intereses domésticos y el rechazo a compartir soberanía son aún obstáculos. Las expectativas iniciales de la UE de un rápido desarrollo de un mercado común en la región han sido reemplazadas por el escepticismo sobre el futuro del bloque.

Los países del MERCOSUR todavía tienen divergencias en torno a la PAC europea. En consecuencia, los resultados dependerán de lo acordado en las negociaciones de la Ronda de la OMC. Para estos países sudamericanos, estas divergencias implican un problema fundamental. Desde su perspectiva, una mayor apertura económica sin compensaciones en esta área sería peligrosa⁵².

Por otra parte, los ataques del 11 de septiembre 2001 lanzaron nuevos retos en el escenario internacional, en el cual la lucha contra el terrorismo adquirió un lugar central. En este proceso, América Latina perdió importancia en la escala de prioridades estratégicas de Estados Unidos y la UE. En este contexto, a pesar del hecho que el MERCOSUR es una región con la cual la UE ha tenido una gran proximidad política y cultural, y a pesar de ser la región latinoamericana cuyo principal socio comercial es la UE, las relaciones birregionales han progresado lentamente⁵³. Este proceso de aproxima-

⁵² En 1999, el presidente Fernando Henrique Cardoso reconoció que en caso de una rápida apertura de la economía brasileña a la UE, las industrias brasileñas no estarían preparadas para competir. «Temos que enfrentar a concorrência», *Jornal do Brasil*, 04/07/1999, p. 10.

⁵³ Page (1999: 53), llama la atención a la tendencia de la UE de mantener lo que ella describe como trato «normal» con relación al MERCOSUR.

ción ente ambas regiones y los obstáculos enfrentados conllevan a las siguientes consideraciones sobre las acciones de la UE como actor internacional:

La primera se refiere a la clasificación de Weiler (1985) sobre política exterior y la identificación de la mayor parte de las acciones europeas como un comportamiento reactivo. De hecho, enfrentando situaciones críticas, la UE ha buscado un consenso y la formulación de posiciones comunes, que muchas veces es difícil debido a las divergencias entre los Estados miembros existentes, sobre todo en temas político-estratégicos de defensa y seguridad⁵⁴. En relación al MERCOSUR, en cambio, la UE ha adoptado una política de carácter activo, aunque no-prioritaria. La región no ha experimentado ninguna situación conflictiva que requiera respuestas rápidas, y la UE ha tomado la iniciativa de establecer un diálogo político basado en los principios de la PESC. En este caso, la iniciativa ha sido parte de un esfuerzo para ampliar su presencia internacional e incrementar sus responsabilidades globales. La Unión está también tratando de establecer su propia posición *vis-à-vis* los países en desarrollo, que contrasta con la posición estadounidense hacia esos países.

Esto también implica una política reflexiva. Como una conducta común basada en los principios europeos, la aproximación con el MERCOSUR contribuye a la formación de una política exterior más amplia y puede ser vista como un paso en la evolución del proceso de integración europeo.

La segunda observación se refiere a las definiciones de Hill (1990) de la EU como un *civilian power*, un bloque de poder, o un fiasco. En este caso, el diálogo con el MERCOSUR puede ser considerado un ejemplo de la actuación de la UE como un *civilian power*. El nuevo interregionalismo europeo se propone desarrollar mecanismos que favorezcan la regulación de los países en desarrollo, paralela a su integración a la economía mundial, a través de la consolidación de principios tales como la democracia y la paz. Gru-

⁵⁴ De acuerdo a Zielonka (1998b: 12), esta ambigüedad reside en la persistencia de diferencias entre los Estados miembros sobre la naturaleza de la integración, sus objetivos funcionales y la competencia entre las agendas nacionales.

gel (2002) considera que el MERCOSUR ha sido un campo de acción que demostró la dimensión de la UE como *civilian power*, así como la expansión comercial y el fortalecimiento de su papel como actor internacional.

La importancia de la dimensión política y la perspectiva de diseminar la visión europea del mundo a través de los instrumentos diplomáticos se basa en la lógica de rechazo de la política de poder y del uso de recursos militares. Al contrario, la UE presenta una política de naturaleza más contractual. En el caso del MERCOSUR, la relevancia dada por la UE durante los años noventa a la dimensión de la seguridad no fue evidente.

De igual forma, se considera que la definición de la conducta europea hacia el MERCOSUR como un bloque de poder no es adecuada. Esto se debe a que, aunque existía el deseo por parte de la UE de ampliar su presencia internacional sobre la base de su poder económico, en la práctica, con respecto al MERCOSUR, no se utilizaron ni instrumentos de carácter político-militar ni los instrumentos vinculados al *soft power* que son atribuidos a la UE por algunos autores.

De hecho, el diálogo político ha sido parte del proceso que incluye intentos de estrechar los lazos económicos. En este caso, los movimientos de la UE han sido guiados, principalmente, por sus propios intereses económicos en el área de exportaciones e inversiones. La cooperación económica ha experimentado avances sobre todo a través de vinculaciones crecientes entre las sociedades civiles de ambas regiones y de iniciativas empresariales hacia la privatización de las empresas públicas. Sin embargo, las negociaciones comerciales no han generado ningún resultado significativo ni han provocado la acción de la UE como un bloque de poder. En general, la influencia ejercida sobre los otros Estados genera costos. La PAC, que la UE no ha podido reformar debido a las diferentes percepciones e intereses internos, ha actuado en este caso como un obstáculo para el uso de los recursos económicos como un instrumento de poder. En el caso del MERCOSUR, estos recursos económicos podrían ser utilizados como la carta bajo la manga de la UE, si actuara como un bloque de poder. Esto podría consolidar la posición de la UE como un socio externo del MERCOSUR, en detrimento del ALCA (Gratius, 2002b: 5).

El proceso de fortalecimiento de los lazos con el MERCOSUR sería apropiado, aunque no se haya todavía alcanzado resultados significativos sobre todo en el campo económico. Es importante retomar la relatividad de la idea de éxito o fracaso de Jorgensen (1998: 96) y tener en mente las «múltiples realidades» que actúan sobre la iniciativa. Los recursos para ésta no fueron grandes; al contrario, fueron limitados así como los resultados. La dificultad en el uso de los recursos del primer pilar como instrumentos de apoyo para las iniciativas políticas fue siempre identificada como una limitación impuesta por la división de la política europea en dos dimensiones. Sin embargo, en este caso, no fueron obstáculos resultantes únicamente de esta división. El uso de instrumentos económicos para obtener objetivos políticos en el escenario internacional o hacia terceros países es complejo, y el ejemplo del MERCOSUR ha estado ligado más a los intereses internos europeos y a la ausencia de consenso entre los Estados miembros de la UE.

Por otra parte, en el campo político el diálogo interregional ha avanzado, aunque esto no implique un compromiso europeo en los asuntos de la región. La UE ha logrado alcanzar una convergencia con estos países sobre cuestiones relativas a la defensa de la democracia y los derechos humanos, la seguridad internacional, armas nucleares y cooperación en los foros multilaterales. Aunque la retórica no ha producido resultados significativos, la aproximación política, los encuentros e intercambios en varios niveles han tenido un importante valor simbólico para estos países, y favoreció el desarrollo de vínculos interregionales entre actores no gubernamentales. Para la Unión este proceso representó no solamente un ejemplo de una política activa y reflexiva, sino también del modelo del *cross pillar*.

A pesar de la importancia del diálogo político, la idea de un fracaso en la acción europea puede ser percibida frecuentemente entre los países del MERCOSUR. Hasta ahora se ha logrado un progreso limitado en el tema de la liberalización comercial, el más urgente para estos países sudamericanos. Sin embargo, la dinámica del interregionalismo europeo, que consiste en vincular (frecuentemente con lentitud) el fortalecimiento de las relaciones económicas con avances en el campo político, social y ambiental, representa una al-

ternativa de largo plazo al modelo de integración del ALCA, que sólo comprende temas comerciales. El interregionalismo europeo puede traer todavía muchos beneficios al MERCOSUR.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bataller, F. (1992): *La evolución institucional comunitaria y sus efectos sobre América Latina*. Working Paper LAT-ECA1, WP-8.12.92, Bruselas, Comisión Europea.
- Comisión Europea (1986): *La Communauté Européenne et l'Amérique Latine*. Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicacion de la Comisión al Consejo (86) 720 final, 2 de diciembre.
- (1996): *Interregional Framework Cooperation Agreement between the EC and its Member States, of the One Part, and the Southern Common Market and its Party States, of the Other Part*, Bruselas, Comisión Europea, DG de Relaciones Exteriores, Diario Oficial L.069, 19 de diciembre, pp.0004, disponible en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/MERCOSUR/background_doc/fca96.htm (Accesado el 23 de enero de 2003).
- (1998a): *Commission Staff Working Paper concerning the Establishment of an Inter-regional Association between the EU & MERCOSUR*. Bruselas, Comisión Europea, DG de Relaciones Exteriores, disponible en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/MERCOSUR/background_doc/template_paper1.htm (Accesado el 14 de mayo de 2003).
- (1998b): *Relations between the EU and MERCOSUR*. Bruselas, Comisión Europea, DG de Relaciones Exteriores, memo/98/57, 22 de julio, disponible en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/MERCOSUR/background_doc/relat_eu_MERCOSUR (Accesado el 21 de enero de 2004).
- (1999): *Meeting of Heads of States and Government from MERCOSUR and Chile and from the EU - Joint Communiqué*. Bruselas, Comisión Europea, DG de Relaciones Exteriores, 28 de junio, disponible en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/MERCOSUR/ass_neg_text/press_rel_rio.htm (Accesado el 23 de enero de 2004).
- (2002a): *Segunda Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y del MERCOSUR - Comunicado conjunto*. Bruselas, Comisión Europea, DG de Relaciones Exteriores, 17 de mayo, disponible en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/MERCOSUR/ass_neg_text/ma05_02_es.htm (Accesado el 23 de enero de 2004).

- (2002b): *MERCOSUR-EC. Regional Strategy Paper 2002-2006*. Bruselas, Comisión Europea, DG de Relaciones Exteriores, 10 de septiembre.
- (2006): *The EU's Relations with MERCOSUR/Overview*. Bruselas, Comisión Europea, DG de Relaciones Exteriores, abril, disponible en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/MERCOSUR/intro/index.htm (Accesado el 27 de abril 2006).
- Consejo de las Comunidades Europeas, Comisión de las Comunidades Europeas (1993): *Tratado de la Unión Europea*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Coopération Politique Européenne (1990): *Déclaration de Rome sur les Relations entre la Communauté Européenne et le Groupe de Rio*. Bruselas, CPE, 20 de diciembre.
- Consejo de la Unión Europea (1995-2003): *CFSP Statements*. Bruselas, Consejo de la Unión Europea, disponible en: http://ue.eu.int/cms3_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BID=73&LANG=1&cmsid=359 (Accesado el 8 de septiembre de 2004).
- (1997, 1998, 1999, 2000): *General Report*, disponible en: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/en/rgset.htm> (Accesado el 8 de septiembre de 2004).
- Consejo Europeo (1993-2003): *Presidency Conclusions*. Bruselas, Consejo de la Unión Europea, disponible en http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=432&lang=en&mode=g (Accesado el 8 de septiembre de 2004).
- Ferrero-Waldner, B. (2005): *EU and MERCOSUR meet at ministerial level*. Bruselas, COM Discursos y Declaraciones, Speech/00/411, 2 de septiembre, disponible en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/speech.htm (Accesado el 27 de abril de 2006).
- Flaesch-Mougin, C. (1990): «Competing Frameworks: the Dialogue and its Legal Bases», en G. Edwards y E. Regelsberger (eds.), *Europe's Global Links: The European Community and the Inter-regional Cooperation*, Nueva York, St. Martin's Press, pp. 27-42.
- Forster, A. y Wallace, W. (1996): «CFSP: a New Policy or Just a New Name?», en H. Wallace y W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the EU*, Oxford, Oxford University Press, pp. 411-435.
- Gratius, S. (2002a): *América Latina y Europa ante la Cumbre de Madrid: intereses, conflictos y expectativas*, Río de Janeiro, Fundación Konrad Adenauer, Europa/América Latina. Análisis e informaciones, núm. 6.
- (2002b): *El proyecto del Alca visto desde Europa*, Santiago de Chile, Friedrich Ebert Stiftung, Estudios sobre el ALCA, núm. 1, octubre.

- Grugel, J. (1999): «European NGOs and Democratization in Latin America: Policy Networks and Transnational Ethical Networks», en J. Grugel (ed.), *Democracy without Borders. Transnationalization and Conditionality in New Democracies*, Londres, Routledge, pp. 120-137.
- (2002): *Spain, the EU and Latin America: Governance, Identity in the Making of 'New' Inter-Regionalism*, Madrid, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo.
- (2004): «La Unión Europea y América Latina: interregionalismo, identidad y gobernabilidad», en C. Freres y K. Pacheco (eds.), *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, Madrid, Libros de la Catarata.
- Hill, C. (1990): «European Foreign Policy: Power Bloc, Civilian Model or Flop?», en R. Rummell (ed.), *The Evolution of an International Actor: Western Europe's New Assertiveness*, Boulder-Colorado, Westview Press, pp. 31-55.
- (1997): *Convergence, Divergence & Dialectics: National Foreign Policies & the CFSP*, Florencia, Instituto Universitario Europeo, RSC Working Paper, núm. 97-66.
- (2001): «The EU's Capacity for Conflict Prevention», en *European Foreign Affairs Review*, núm. 6, pp. 315-333.
- Jorgensen, K. E. (1998): «The EU's Performance in World Politics: How should we measure success?», en J. Zielonka (ed.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, Londres, Kluwer Law International, pp. 87-101.
- Ministério de Relações Exteriores (1998): *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile*, Brasilia, Ministerio de Relaciones Exteriores, 24 de julio, disponible en:
<http://www2.mre.gov.br/daa/msul.htm> (Accesado el 7 de septiembre de 2004).
- Monar, J. (1997): «Political Dialogue with Third Countries and Regional Political Groupings: the Fifteen as an Attractive Interlocutor», en E. Regelsberger et al. (eds.), *Foreign Policy of the EU. From EPC to CFSP and Beyond*, Londres, Lynne Rienner Publishers, pp. 263-274.
- Müller-Brandeck-Bocquet, G. (2000): «Perspectives for a New Regionalism: Relations between the EU and the MERCOSUR», en *European Foreign Affairs Review*, vol. 5, núm. 4, diciembre, pp. 561-579.
- Nuttall, S. J. (2000): *European Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Page, S. (1999): «The Relationship between the EU and MERCOSUR», en *The International Spectator*, vol. 34, núm. 3, pp. 91-108.
- Patten, C. (1999-2004): *Speeches*. Bruselas, COM, disponible en:

- http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/patten.htm (Accesado el 9 de septiembre de 2004).
- (2000a): *The European Union and Latin America. A Partnership for a New Century*. Madrid, COM, Speech/00/411, 2 de noviembre, disponible en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/new/patten/speech_00_411.htm (Accesado el 9 de septiembre de 2004).
 - (2000b): *A Common Foreign Policy for Europe: Relations with Latin America*. Buenos Aires, COM, Speech/00/427, 9 de noviembre, disponible en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/new/patten/speech_00_427.htm (Accesado el 9 de septiembre de 2004).
- Regelsberger, E. (1990): «The Dialogue of the EC/Twelve with Other Regional Groups: a New European Identity in the International System?», en G. Edwards y E. Regelsberger (eds.), *Europe's Global Links: The European Community and the Interregional Cooperation*, Nueva York, St. Martin's Press, pp. 3-26.
- (1991): «The Twelve's Dialogues with Third Countries. Progress Towards a Communauté d'Action?», en M. Holland (ed.), *The Future of European Political Cooperation. Essays on Theory and Practice*, Londres, Macmillan, pp. 161-179.
- Ribeiro Hoffmann, A. (2003): *The Foreign Policy Behavior of the EU towards the Latin American Southern Cone States (1980-2000): Has it Become More Cooperative? The Cases of Foreign Direct Investment and Agricultural Trade*. Disertación doctoral. Alemania, Tubinga, Facultad de Ciencias Sociales y del Comportamiento, Universidad de Eberhard-Karls, Tubinga.
- Rosecrance, R. (1997): *The EU: a New Type of International Actor*. RSC Working Paper, número 97/64, Florencia, Instituto Universitario Europeo.
- Saraiva, M. G. (1996): *Política externa europea. El caso de los diálogos grupo a grupo con América Latina de 1984 a 1992*, Buenos Aires, GEL.
- Smith, H. (1998): «Actually Existing Foreign Policy or Not?: The EU in Latin and Central America», en J. Peterson y H. Sjursen (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, Londres, Routledge, pp. 52-168.
- (2002): *EU Foreign Policy. What it is and What it Does*, Londres, Pluto Press.
- Smith, K. E. (1997): «The Instruments of EU Foreign Policy», *RSC Working Paper*, núm. 97-68, Florencia, Instituto Universitario Europeo.
- Telò, M. (2001): «The European Union and the Challenges of the Near Abroad», en M. Telò (ed.), *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonian Era*, Aldershot-Hants, Ashgate, pp. 177-185.

- Tvevad, J. (2002): «La agenda de seguridad en las relaciones Europa-América Latina», en K. Bodemer *et al.* (eds.), *El Triángulo Atlántico: América Latina, Europa y los Estados Unidos en el Sistema Internacional Cambiante*, San Agustín, Konrad Adenauer Stiftung-ADLAF, pp. 112-123.
- Valle, V. M. (2002): *Alternativas que presenta la Unión Europea a América Latina a partir de los años noventa. Los casos de México y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*. Tesis de Maestría en Estudios en Relaciones Internacionales. México, UNAM.
- (2003): «MERCOSUR-Unión Europea 2002. Cada vez más cerca del Acuerdo de Asociación Interregional», en S. Sberro y J. Bacaria (coords.), *La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Latina y el mundo 2002-2003*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 119-139.
- Vasconcelos, A. (2001): «EU and MERCOSUR», en M. Telò (ed.), *EU and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic Era*, Aldershot-Hants, Ashgate, pp. 135-152.
- Weiler, J. (1985): *The Evolution of the Mechanisms and Institutions for a European Foreign Policy*. Working Paper número 202. Florencia, Instituto Universitario Europeo.
- Zielonka, Jan (1997): *Paradoxes of European Foreign Policy. Policies without Strategy: the EU record in Eastern Europe*, Working Paper of the Roberts Schuman Center, RSC núm. 97/72.
- (1998a): *Explaining Euro-Paralysis. Why Europe is Unable to Act in International Politics?*, Londres, Macmillan Press-St. Anthony's College.
- (1998b): *Paradoxes of European Foreign Policy*, Londres, Kluwer Law International.

8. EL EURO, EL DÓLAR Y LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

CARLOS QUENAN *

INTRODUCCIÓN

La creación y la entrada en vigor de la moneda única europea a partir del 1 de enero de 1999, completada, en el primer bimestre de 2002, por la introducción física de los nuevos billetes y monedas y el consecuente reemplazo de las diferentes divisas nacionales por el euro en doce países de la Unión Europea (la zona euro), constituye uno de los mayores acontecimientos económicos de fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI. Como una etapa decisiva de un largo proceso de integración económica, la materialización de la Unión Monetaria Europea introduce importantes transformaciones en las relaciones monetarias y financieras internacionales. El peso económico de la zona de emisión, es decir, los doce países que constituyen hasta el momento la zona euro, y la voluntad de las autoridades europeas de no impedir el proceso de internacionalización de la nueva moneda hacen pensar que la irrupción del euro puede traducirse en sustantivas modificaciones en el plano monetario y financiero internacional. En efecto, el nacimiento del euro suscita la posibilidad de un desgaste de la supremacía del dólar a mediano plazo (Isbell, 2002).

América Latina no es la región que presenta vínculos más estrechos con la zona euro. Además, el dólar es la divisa de referencia indiscutible en la región latinoamericana. No obstante, el peso no desdeñable de los lazos económicos que existen entre numerosos

* Profesor del Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine de la Universidad de París III (París, Francia).

países latinoamericanos y el viejo continente, y el interés por el proceso de construcción de la Unión Monetaria Europea están en la base de una reflexión que se desarrolla en dos planos diferentes.

Por un lado, la trayectoria europea hacia la unión monetaria es, desde hace varios años, una fuente de experiencia para América Latina. Aun cuando no es posible trasplantar una experiencia que es en gran medida única, el análisis de la secuencia lógica y de los criterios de convergencia adoptados por la Unión Europea puede ser de gran utilidad para los diversos agrupamientos regionales latinoamericanos, aun cuando, por diversas razones, no se pueden esperar, a corto y mediano plazo, avances importantes en la perspectiva de la constitución de uniones monetarias regionales o sub-regionales (Capítulos del SELA, 1998; Giambiagi, 1999; Heyman, 1999; Irela, 1999; Levy Yeyati y Sturzenegger, 1999a; Zahler, 1999). El interés por el proceso europeo se ve reforzado, además, en un contexto en el que el principio hasta hace poco dominante de «un país, una moneda» es cada vez más cuestionado (Alesina y Barro, 2000).

Por otro lado, los probables efectos directos e indirectos de la creación del euro en las relaciones económicas y financieras internacionales y sus implicaciones para América Latina suscitan un interés creciente. Sin embargo, la tarea de analizar en términos prospectivos el impacto de la nueva moneda europea en el mediano plazo en otras regiones del mundo es compleja. Esto depende de la intensidad de las relaciones económicas entre Europa y la región considerada. A su vez, el euro tiene, en primer lugar, efectos en los propios países de la unión monetaria europea que no son fáciles de elucidar y que son en gran medida determinantes para que la nueva moneda gane terreno en las transacciones internacionales (por ejemplo, los efectos del euro en el desarrollo de los mercados financieros de la eurozona). Asimismo, los efectos del euro en terceros países dependen del alcance del proceso de internacionalización de la nueva moneda.

En este trabajo se explora esta segunda dimensión, a partir de los resultados de un estudio realizado en el marco de la Comisión Económica para América Latina – CEPAL (Miotti, Plihon y Que-

nan, 2002; Escaith y Quenan, 2003) ¹. Es conveniente señalar que dada la juventud de la nueva moneda europea los resultados del análisis de las implicaciones a mediano y largo plazo del euro para la región latinoamericana son forzosamente provisorios. En efecto, dicho análisis está esencialmente basado en hipótesis y conjeturas que deberán ajustarse en función de la evolución de la realidad.

El presente capítulo está organizado en cuatro partes (sin incluir esta introducción). En la primera se hacen, brevemente, algunas consideraciones teóricas sobre el uso internacional de las monedas. En la segunda se presentan los principales factores que podrían impulsar el proceso de internacionalización del euro a mediano y largo plazo. En la tercera se hace un sintético balance de los primeros años de existencia de la moneda única europea, poniendo el acento en los efectos de la nueva moneda en el plano financiero internacional. Por último, se ponen en evidencia las implicaciones que la emergencia del euro tendrá para la región latinoamericana.

I. EL USO INTERNACIONAL DE LAS MONEDAS

El impacto de la creación del euro en las relaciones monetarias y financieras internacionales dependerá en gran medida del grado de internacionalización de la moneda única europea. Conviene entonces recordar rápidamente cuáles son los diferentes usos, privados y públicos, de las monedas a escala internacional, para luego presentar las condiciones de internacionalización de una moneda, tal como son enunciadas y analizadas en la literatura económica. Esto permitirá utilizar estos elementos de análisis para evaluar en qué medida el euro es susceptible de devenir una moneda de uso internacional.

Se puede distinguir, según la tipología propuesta por Krugman (1991) y siguiendo la presentación realizada por Bénassy-Quéré, Mojon y Schor (1998), seis tipos de usos internacionales de una moneda en función de un doble criterio: por un lado, las tres funcio-

¹ A su vez, este trabajo constituye una versión actualizada de Quenan (2003).

nes tradicionales de las monedas y, por el otro, el uso privado y público de las monedas a escala internacional (cuadro 1).

CUADRO 1. *Los diferentes usos internacionales de una moneda*

<i>Función</i>	<i>Utilización privada</i>	<i>Utilización pública</i>
Medio de cambio	Medio de pago/ moneda vehicular	Moneda de intervención
Unidad de cuenta	Moneda de fijación de precios/de facturación	Moneda de referencia (anclaje)
Reserva de valor	Moneda de colocación y de financiamiento	Moneda de reserva

FUENTE: Krugman (1991).

Una moneda internacional es utilizada por los no residentes como medio de cambio en los intercambios comerciales y en los movimientos de capitales. Los agentes privados utilizan una moneda internacional como vehículo, es decir, como un intermediario de cambio entre dos monedas de segundo rango. De esta manera, las transacciones entre Brasil y Tailandia, por ejemplo, se escinden en dos momentos: real/dólar y dólar/baht. Por su parte, las autoridades monetarias utilizan igualmente las monedas internacionales como medio de pago en sus intervenciones en los mercados cambiarios.

Una moneda internacional sirve, en segundo lugar, como unidad de cuenta para los agentes privados en la facturación de sus transacciones internacionales comerciales o financieras. Esta función es diferente de la de medio de pago en la medida en que una transacción puede ser denominada en una moneda y luego pagada en otra (distinción entre moneda de facturación y medio de pago). Las autoridades monetarias hacen igualmente uso de la función de unidad de cuenta en la implementación de sus políticas cambiarias cuando deciden anclar sus monedas a una moneda internacional de referencia. Esto se relaciona con la problemática de los regímenes cambiarios.

Como reserva de valor, una moneda internacional es utilizada por los agentes privados con el objetivo de preservar el valor de sus activos. Estos efectúan colocaciones de sus activos denominados en diferentes monedas internacionales, en el marco de estrategias de optimización de la relación riesgo/rendimiento. Por su lado, las autoridades monetarias manejan la composición de sus reservas internacionales en función tanto de sus objetivos de optimización de la relación riesgo/rendimiento, como de la naturaleza de sus intervenciones en el mercado cambiario.

Estos diferentes usos internacionales de las monedas son separables pero interdependientes. Esquemáticamente, la interacción entre estos diferentes usos puede transitar por diversos canales. Por ejemplo, la decisión, adoptada por las autoridades monetarias, de priorizar ciertas divisas en la composición de las reservas internacionales (función de reserva de valor) puede estar en parte condicionada por la elección de un anclaje respecto de esas monedas (función de unidad de cuenta). Otro canal se vincula con los costos de transacción. Si una divisa cumple la función de moneda vehicular, los costos de transacción son bajos y las autoridades monetarias tenderán a utilizarla en sus intervenciones, al tiempo que los inversores privados buscarán procurarse activos denominados en dicha divisa.

El grado de utilización de una moneda internacional por un país puede ser diferente de acuerdo con las funciones precedentes: de esta manera, el dólar puede ser elegido como moneda de anclaje por las autoridades monetarias, en razón del peso aplastante de los mercados financieros estadounidenses, a pesar de que las operaciones comerciales del mismo país se denominan en otras monedas. Asimismo, es posible jerarquizar estas funciones; por ejemplo, la función de medio de pago internacional es a menudo considerada como la más importante.

En términos generales, la literatura económica insiste en que, para que una divisa progrese en su utilización internacional, ésta debe reunir las condiciones de estabilidad —previsibilidad de la moneda— y aceptabilidad universal. A su vez, algunos autores (Tavlas, 1991) subrayan dos criterios complementarios: el país emisor de la moneda internacional debe tener un peso importante en el co-

mercio internacional, lo que refuerza la utilización de esta moneda por los otros países, y debe disponer de mercados financieros libres, amplios y profundos, garantizando la condición de liquidez y permitiendo así que su divisa juegue un rol de reserva de valor para los actores privados y públicos.

Estas condiciones son necesarias pero insuficientes para explicar los motivos por los que los operadores internacionales privilegian una moneda como divisa clave. Algunos autores ponen el acento en el rol de los costos de transacción, los fenómenos de economía de escala, de externalidades positivas (Kenen, 1992) y los efectos de red (Aglietta y Deusy-Fournier, 1994). Estos enfoques permiten mostrar la existencia de procesos de autorreforzamiento y de inercia en el uso internacional de las monedas. Por lo tanto, como lo muestra la experiencia histórica, a menudo una moneda mantiene la preferencia de exportadores, importadores, inversores, acreedores y prestatarios aun cuando su economía ha dejado de ser hegemónica. Esto es lo que ocurrió con la libra esterlina, que fue hegemónica durante el período del patrón oro y hasta los años cuarenta del siglo xx, a pesar de que desde el punto de vista del tamaño de su economía y de su peso en el comercio mundial, Estados Unidos ya había superado a Inglaterra varias décadas antes. Desde este punto de vista, el progreso del euro como moneda internacional debería ser lento y gradual. En otras palabras, el dólar debería mantener su supremacía durante un largo período.

II. LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL EURO: LA IMPORTANCIA DE LA DIMENSIÓN FINANCIERA

Dado el peso económico de la zona euro y la voluntad de las autoridades europeas, el advenimiento del euro abre la posibilidad de aparición de una nueva moneda internacional capaz de competir, a mediano y largo plazo, con el dólar.

Si se comparan, al momento de lanzarse la moneda única europea, los pesos relativos de Estados Unidos y de la zona del euro en la economía mundial, se advierte que esta última es ligeramente

más importante en términos de población y que ambos tienen un peso similar en el comercio internacional, como se indica en el cuadro 2. Sin embargo, por otro lado, el peso de Estados Unidos era mayor en términos de PIB, y ampliamente superior si se compara la capitalización bursátil de ambas zonas, en tanto indicador aproximativo del desarrollo financiero.

Estos datos estadísticos de base muestran que la distancia que separa a la moneda europea del dólar está principalmente relacionada con el aún débil desarrollo de los mercados financieros del euro. No obstante, estos mismos datos pueden conducir a considerar que el euro dispone de un importante potencial para incrementar su participación, como moneda de uso internacional, en la economía mundial. De hecho, en diciembre de 2004, la capitalización bursátil de Estados Unidos llegó a 13,3 billones de dólares, mientras que la de la zona euro era de 5,4 billones de dólares. Esto significa que la diferencia entre ambos mercados sigue siendo de aproximadamente la misma magnitud que en 2001, pero que la tasa de crecimiento en la zona euro es superior.

A esto se agrega un factor no desdeñable: la posición de las autoridades europeas con respecto a la internacionalización del euro. A sabiendas que la historia y la teoría económica muestran que el progreso en el uso internacional de una moneda no puede ser sino gradual, los responsables europeos no buscan promover activamente la internacionalización del euro. No obstante, a diferencia de Japón, que siempre se ha resistido a la perspectiva del uso internacional del yen (considerando que esto podía perturbar la conducta de la política monetaria del país), las autoridades europeas no se oponen a una internacionalización creciente del euro. Su posición es que la estrategia en materia de política monetaria es suficientemente robusta para enfrentar las implicaciones de una internacionalización creciente de la moneda europea (Duisenberg, 2000). Se trata, por lo tanto, de una posición «neutra» que, de hecho, favorece la creciente utilización internacional del euro.

Ahora bien, ¿cuál será la vía a través de la cual podría aumentar el uso internacional del euro? Antes del nacimiento de la nueva moneda europea numerosos autores habían avanzado la idea de que el proceso de internacionalización del euro transitaría durante una

CUADRO 2. *Peso de Estados Unidos y de la zona euro en la economía mundial*

	<i>Población</i>	<i>PIB</i>	<i>Capitalización bursátil</i>	<i>Apertura externa</i>	
	(1)	(2)	(2)	% PIB	(3)
Zona euro	302,80	5.875,60	3.709,80	56,80	19,00
Estados Unidos.....	273,70	8.590,10	11.596,50	121,50	14,80
Japón	126,80	4.223,20	2.263,40	48,20	9,90

(1) Millones de habitantes (2000); (2) Billones de dólares (2001); (3) Exportaciones/PIB en % (2000).

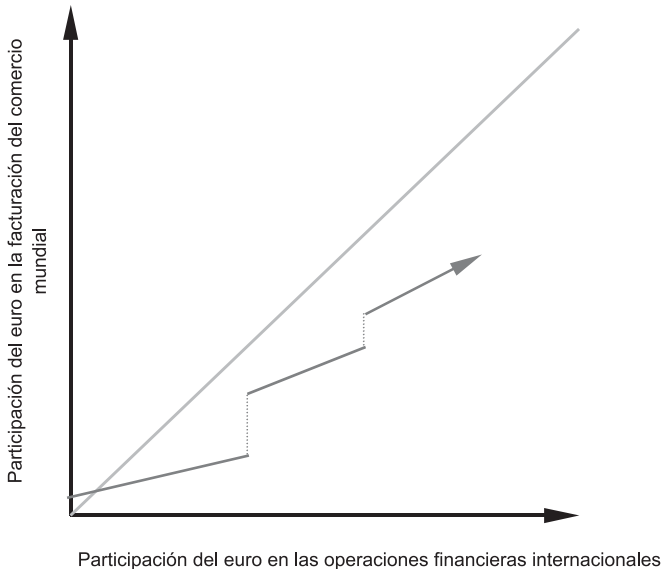
FUENTE: World Bank, Eurostat, OECD.

larga primera fase por los canales financieros. En efecto, diversos trabajos han puesto el acento en la posibilidad de una utilización importante del euro en las operaciones financieras y en el impacto que esto puede tener en el plano de las relaciones monetarias y financieras internacionales (Bergstein, 1997; Mc Cauley, 1997; Portes y Rey, 1998). Los primeros años de existencia del euro parecen confirmar estos análisis. La etapa inicial de la nueva moneda se caracteriza por una significativa expansión de las emisiones de obligaciones internacionales en euros y por la emergencia de la divisa europea como moneda de endeudamiento internacional (Detken y Hartmann, 2000; BCE, 2000; BIS, 2000, 2001; Galati y Tsatsaronis, 2001; Artus, 2001).

Así, no es descabellado pensar que el rol financiero del euro (es decir, como moneda de endeudamiento y de préstamo) va a desarrollarse mucho más rápidamente que su función comercial internacional (es decir, como moneda de facturación del comercio internacional). Desde esta perspectiva, se puede argumentar que el peso creciente del euro como moneda de endeudamiento podría generar, a mediano-largo plazo, un duopolio «asimétrico» en el plano monetario internacional. Por otra parte, algunos autores señalan que el progreso del euro «comercial» podría producirse en «escalera», con saltos cualitativos, que deberían traducirse en una aceleración del proceso de internacionalización de la divisa europea (De Boissieu,

2000) (gráfico 1). Sin embargo, desde esta perspectiva también se argumenta que un excesivo retraso en el desarrollo de la función comercial del euro podría conspirar contra la afirmación de su rol financiero: una moneda internacional «completa» no debería conocer una divergencia excesiva ni demasiado durable entre sus roles financiero y comercial. Como quiera que sea, si el escenario del duopolio asimétrico se confirma, y si este escenario coexiste con una configuración de ausencia o déficit de cooperación monetaria internacional —como es el caso actualmente—, es altamente probable que esto genere una fuerte volatilidad entre las dos principales monedas internacionales. Esto podría ser un importante factor de desestabilización para aquellos terceros países que, teniendo fuertes relaciones comerciales con la zona euro, se caractericen por un anclaje exclusivo, *de jure o de facto*, con el dólar estadounidense (Miotti, Plihon y Quenan, 2002).

GRÁFICO 1. *Evolución teórica de la internacionalización del euro*



FUENTE: De Boissieu (2000).

III. EL DESARROLLO DEL EURO COMO MONEDA DE ENDEUDAMIENTO INTERNACIONAL

Más allá de la evolución de la paridad de la moneda única europea con el dólar, que ha suscitado la atención de muchos observadores —en gran medida debido a que la debilidad inicial del euro no ha sido conforme a las previsiones realizadas antes de 1999, aunque a partir de 2002 se asiste, como es sabido, a una significativa reapreciación de la moneda europea— durante sus primeros años de existencia se advierte que el proceso de internacionalización del euro parece recorrer el camino sugerido por la mayor parte de la literatura especializada, a saber, un peso creciente del euro en las operaciones financieras internacionales.

En efecto, varios años después de la introducción del euro, la moneda estadounidense sigue siendo dominante en el plano comercial: casi el 60% del comercio mundial (excluidos los intercambios intraeuropeos) es facturado en dólares, contra 18% en euros (y 5% en yenes). En cambio, en 2001 las emisiones de obligaciones internacionales en euros representaron cerca del 90% del monto de las emisiones en dólares. Se trata de un fenómeno ya verificado desde fines de los años noventa: el euro se instala como moneda de endeudamiento internacional, con un peso cada vez más próximo al dólar en este plano. Así, a finales de 2004, cuando se calculó el stock internacional total de bonos, notas y otros instrumentos, la proporción del dólar, que era de 48% en 1997, pasó a ser de 44%; en tanto que la participación del euro subió a 31% (contra 18% en 1997), mientras que el yen se situaba en el 10% (contra 22% en 1997)². Asimismo, se advierte que la proporción del euro en el stock de préstamos concedidos por los bancos de la zona euro a los residentes —no bancarios— del resto del mundo tiende a acercarse a la del dólar (ECB, 2005).

La debilidad relativa de las tasas de interés en Europa y las expectativas predominantes en materia de paridad del euro han ejercido, sin duda, en un primer momento, una influencia importante

² De la Dehesa Redondo (2006).

en el desarrollo del euro como moneda de endeudamiento. Sin embargo, desde un punto de vista más estructural, el auge del euro como moneda de empréstito da cuenta de la dinamización de los mercados financieros de la zona euro.

En efecto, la creación del euro ha tenido, como era de esperar, dos efectos positivos directos e inmediatos sobre los mercados de capitales en Europa. Por un lado, el euro termina con la fragmentación de los mercados nacionales. Por otro, el euro suprime el riesgo de cambio entre las monedas europeas. Al aumentar el tamaño de los mercados y al suprimir los obstáculos a la circulación de capitales, la moneda única tiende a incrementar la liquidez de los mercados de la zona euro, es decir, la posibilidad de operar importantes transacciones sin perturbar significativamente el valor de los títulos.

Sin embargo, los diferentes compartimentos del mercado financiero de la zona euro han sido afectados de modo diverso por la creación de la moneda europea en 1999. La entrada en vigor de la moneda única europea y el nuevo marco de la política monetaria han suscitado un vasto proceso de integración y de uniformización en toda la zona euro. Así, con la introducción de la nueva moneda europea, los mercados monetarios e interbancarios comenzaron a funcionar de modo mucho más integrado. En el caso de los bancos localizados en el área del euro se observa una fuerte reducción de los *bid-ask spreads* de las tasas de interés a corto plazo, que constituye una medida indirecta del proceso de integración del mercado monetario del euro. Por el contrario, a diferencia de los mercados monetarios, los mercados de acciones (al igual que los mercados de títulos públicos) no están unificados a la escala europea. El proceso de unificación de estos mercados tomará seguramente varios años.

El mercado de obligaciones privadas ha sido, de lejos, el más dinámico. Cuatro factores principales explican el dinamismo de los mercados de obligaciones en euros.

En primer lugar, la caída en la intermediación financiera: las empresas de la zona euro utilizan crecientemente el mercado de obligaciones para endeudarse, y esto se traduce en una disminución de los financiamientos vía créditos bancarios (desintermediación). Las estructuras financieras de las empresas de la zona euro, cada vez

más orientadas hacia las finanzas, se aproximan a las de los países anglosajones.

En segundo lugar, la importancia de la reestructuración de empresas: estas operaciones (fusiones, adquisiciones, etc.) implicaron una fuerte demanda de fondos de las empresas privadas que fue satisfecha en gran medida por la emisión de obligaciones denominadas en euros, por montos sin precedentes en la historia de los mercados financieros europeos. Las operaciones de fusión y adquisición relativas a empresas situadas en la zona euro como casa matriz o firma objetivo aumentaron fuertemente en los últimos años.

A su vez, el rol dinámico de los inversores, que se manifiesta de dos maneras. Por un lado, los inversores extranjeros (principalmente estadounidenses y asiáticos) incrementaron su presencia en los mercados de la zona euro para aprovechar su desarrollo. Por otro lado, se asiste, en la zona euro, a un aumento de la gestión colectiva del ahorro por parte de los inversores institucionales (fondos mutualistas, fondos de pensión, compañías de seguros). De esto resulta una demanda creciente de colocaciones bajo la forma de títulos negociables en euros. En principio, los inversores tienen un objetivo de diversificación. En este plano, las perspectivas que ofrecen los mercados europeos son contradictorias: la creación de un espacio monetario financiero unificado elimina las posibilidades de diversificación por país. Sin embargo, el desarrollo reciente de nuevos segmentos de los mercados en euros —en particular la deuda de rendimiento elevado y alto riesgo— contribuye a abrir el abanico de opciones de los inversores.

La expansión que caracteriza a los mercados de bonos en euros no es neutra en términos de efectos sobre los mercados de capitales de la zona de emisión. El desarrollo de los compartimentos de obligaciones debería incrementar, junto con otros factores, la presión para que el mercado financiero del euro sea cada vez más amplio, líquido y profundo. Esto debería favorecer el desarrollo de mejores condiciones de plazo, de refinanciamiento, de cobertura y de arbitraje, tanto para los operadores europeos como para los operadores de terceros países. Esto es particularmente importante para los operadores públicos y privados de los países emergentes y, en especial, de los países latinoamericanos.

Ahora bien, el uso creciente del euro como divisa de endeudamiento es un vector decisivo pero insuficiente del proceso de internacionalización. El euro está aún lejos de ser una moneda de «inversores» o de colocaciones, tanto privadas como públicas. Así, la moneda europea sigue constituyendo, a mediados de la década actual, menos de 20% de las reservas internacionales oficiales, en tanto que la proporción del dólar sigue instalada en las cercanías del 70%.

Ciertamente, una consecuencia tendenciosa del creciente uso financiero de la moneda única europea como divisa de endeudamiento y del desarrollo de los mercados de capitales de la zona euro es que esto debería inducir, a largo plazo, una mayor diversificación, en favor del euro, en materia de reservas internacionales oficiales. En un contexto de liberalización financiera, la composición por divisas de las reservas internacionales parece fuertemente afectada por el grado de desarrollo de los mercados financieros de las zonas de emisión de las principales monedas de referencia. Si esta tendencia no es desmentida por los hechos, una mayor diversificación a favor del euro en el plano de las reservas internacionales debería revalorizar la función de unidad de cuenta de la divisa europea. No obstante, a corto y mediano plazo, no es de esperar que la moneda europea gane terreno como activo de reserva: los bancos centrales de los países en desarrollo seguirán adoptando una actitud expectante. En particular, destaca la actitud —cada vez más interesada— de los grandes bancos centrales asiáticos, detentadores de importantísimos montos de reservas internacionales. Esta situación podría ser modificada si, entre otros factores, la credibilidad del Banco Central Europeo se refuerza. Este será uno de los elementos decisivos del proceso de internacionalización del euro.

De todas formas, los estudios más recientes insisten en subrayar que el uso internacional será confrontado a obstáculos de importancia en el futuro mediano e inmediato. Así, se ha argumentado con razón que el rol del euro como moneda-refugio, que podría en principio incrementarse como consecuencia de una brusca crisis de confianza del dólar —en particular debido a los crecientes déficit público y exterior de Estados Unidos—, no debería concretizarse en el porvenir inmediato debido a diversos factores, entre ellos la

situación de la zona euro (degradación del comercio exterior, déficit público y otros problemas económicos estructurales...) (Artus, 2006). A su vez en otro trabajo reciente (Chinn y Frankel, 2005) se realiza un ejercicio prospectivo extrapolando la evolución posible del PIB y del comercio exterior de la zona euro respecto al de Estados Unidos y construyendo diversos escenarios según las fechas de integración a la zona euro de los diferentes miembros de la Unión Europea, combinados con diversas posibilidades de depreciación o apreciación de las tasas de cambio entre el dólar y el euro. Los resultados obtenidos llevan a considerar que sólo en el caso en que Inglaterra se incorpore al euro éste se transformaría en moneda dominante hacia 2025, siempre y cuando no se produzca una tendencia a la depreciación del euro en los próximos veinte años. En cambio, si persiste la tendencia a la apreciación de la moneda única europea constatada en los últimos años, el euro podría alcanzar una posición dominante hacia 2019. En todos los otros escenarios persiste la posición dominante del dólar.

IV. IMPLICACIONES PARA AMÉRICA LATINA

Como ya se señaló, los efectos de la moneda única europea en las distintas regiones del mundo (en este caso la región latinoamericana), dependerán en buena medida, del alcance de su proceso de internacionalización. Asimismo, los efectos del euro dependerán de la intensidad de las relaciones económicas entre Europa y América Latina. A continuación se analiza la evolución de éstas en los últimos años.

A nivel de las relaciones comerciales, la Unión Europea es un socio importante de América Latina, pero su peso relativo ha ido disminuyendo en los años noventa, para ser en la actualidad bastante inferior al que tiene Estados Unidos en el comercio exterior latinoamericano. No es de esperar que el impacto del euro en las relaciones eurolatinoamericanas a través de los canales comerciales sea muy importante. Por otra parte, como lo señalan algunos autores, dado el bajo grado de apertura comercial de una buena parte de los países

latinoamericanos (y, en particular, de algunos de los que presentan relaciones comerciales más fuertes con la zona euro), no parece, *a priori*, que los cambios inducidos por las variaciones de las tasas de cambio reales efectivas, por la disminución de los costos de transacción o por las fluctuaciones del nivel de actividad en los países europeos, tengan un impacto significativo en el crecimiento de las economías latinoamericanas (Levy Yeyati y Sturzenegger, 1999b).

En cambio, las relaciones financieras eurolatinoamericanas han experimentado una notable intensificación en los noventa, al tiempo que existe un amplio consenso respecto a que la influencia del euro en la región latinoamericana se verificará de modo mucho más significativo a través de los canales financieros. Uno de los aspectos más relevantes de la intensificación de la dinámica reciente de las relaciones financieras eurolatinoamericanas es la expansión de los préstamos bancarios europeos a América Latina. En el marco de la estrategia de diversificación geográfica implementada por los bancos europeos, esta expansión acompañó el auge de la inversión extranjera directa (IED) proveniente del viejo continente. El canal del financiamiento bancario podría favorecer una mayor utilización internacional del euro. Hasta ahora, el grueso de los préstamos internacionales se ha otorgado en dólares. Sin embargo, la articulación entre el financiamiento bancario y la IED originados en Europa podría traducirse en una mayor utilización del euro. En efecto, se puede esperar un mayor uso del euro como moneda de relación entre las casas matrices y las filiales y una mayor proporción de créditos en esa moneda, que podría reducir o eliminar el riesgo de cambio para las empresas y bancos involucrados.

La intensificación de los lazos financieros entre Europa y América Latina en los noventa, que generó mejores oportunidades para la captación de recursos por parte de los países latinoamericanos, se tradujo en un incremento sostenido de la proporción de las emisiones internacionales de bonos en euros, sobre todo del sector público latinoamericano. Este es otro de los rasgos distintivos de la dinámica de las relaciones eurolatinoamericanas durante la segunda mitad de los años noventa. A su vez, las emisiones en euros del sector privado latinoamericano, pese a su aumento considerable en 1999 y 2000, son todavía incipientes. Estos fenómenos, que forman

parte del auge de los mercados de obligaciones denominadas en euros, tienen varias consecuencias importantes. Por un lado, favorecen el aumento de la liquidez y de la profundidad de los mercados de obligaciones emergentes en euros, aunque, como se analizó, este proceso está en sus inicios. Por otro lado, el peso creciente de los compromisos externos denominados en euros lleva a considerar la política de gestión del endeudamiento por divisas.

En este marco, en un estudio antes citado (Miotti, Plihon y Quenan, 2002) se exploraron las posibles implicaciones del euro en cuanto a su función de unidad de cuenta (utilización pública), es decir, como moneda de referencia o de anclaje para los países latinoamericanos. Para ello se abordó en primer lugar la cuestión de la determinación *de facto* de los anclajes monetarios, definidos por oposición a los anclajes declarados en tanto que regímenes oficiales, es decir, los publicados por el Fondo Monetario Internacional (en el *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions*). Siguiendo el enfoque de Bénassy-Quéré y Cœuré (2000), se presentó una estimación de los regímenes cambiarios *de facto* a través de la utilización de ecuaciones econométricas basadas en el método de los momentos generalizados (anclajes implícitos de 111 monedas estimados a partir de datos semanales antes y después de las crisis financieras en los países emergentes de 1997–1998).

Luego se estudiaron los determinantes reales y financieros de las opciones adoptadas por los países en desarrollo en materia de anclaje *de facto* a partir de un análisis econométrico realizado para 93 economías de países en desarrollo. El cuadro 3 presenta las correlaciones entre los coeficientes de anclaje y las variables comerciales, financieras y geográficas³.

³ Los coeficientes de anclaje son tomados de Bénassy-Quéré y Cœuré (2000). A dichas variables se han asociado las variables binarias siguientes: Dolbin = 1 si el coeficiente es igual o superior a 0,5; 0 si es inferior; Eurobin = 1 si el coeficiente es igual o superior a 0,3; 0 si es inferior; Yenbin = 1 si el coeficiente es igual o superior a 0,1; 0 si es inferior. La variable binaria «petroleros» se asigna a los países cuyas ventas de petróleo representan más del 10% de las exportaciones totales. La variable binaria «dolarización» se atribuye a los países donde la participación del dólar en M3 es elevada, según la tipología realizada por el FMI. Las distancias geográficas se miden en km entre puertos o capitales.

CUADRO 3. Comercio, deuda y regímenes de anclaje de facto

<i>Cuadro de correlaciones</i>						
	<i>Dólar</i>	<i>Euro</i>	<i>Yen</i>	<i>Dolbin</i>	<i>Eurobin</i>	<i>Yenbin</i>
Dólar	1.000	-0.969	-0.612	0.911	-0.937	-0.589
Euro	-0.969	1.000	0.396	-0.859	0.884	0.393
Yen	-0.612	0.396	1.000	-0.634	0.649	0.927
Dolbin.....	0.911	-0.859	-0.634	1.000	-0.865	-0.602
Eurobin	-0.937	0.884	0.649	-0.865	1.000	0.652
Yenbin	-0.589	0.393	0.927	-0.602	0.652	1.000
<i>Estructura de la deuda por moneda</i>						
En dólares	0.019	-0.044	0.069	-0.032	-0.021	0.096
En euros	-0.272	0.197	0.378	-0.356	0.292	0.350
En yenes.....	0.205	-0.144	-0.292	0.213	-0.142	-0.251
<i>Grado de dolarización de las economías</i>						
Dolarizados.....	0.089	-0.016	-0.276	0.166	-0.154	-0.206
Exportación de petróleo						
Petroleros.....	0.140	-0.129	-0.104	0.144	-0.202	-0.155
<i>Estructura geográfica del comercio exterior</i>						
Con EE UU	0.355	-0.352	-0.195	0.370	-0.371	-0.198
Con Japón	0.251	-0.240	-0.164	0.226	-0.222	-0.178
Con Europa	-0.451	0.458	0.211	-0.465	0.439	0.159
<i>Geografía y regímenes de anclaje (Cuadro de correlaciones)</i>						
<i>Distancias geográficas</i>						
km US	0.017	-0.019	-0.005	-0.032	0.020	-0.043
km Japón	-0.089	0.017	0.274	-0.143	0.092	0.241
km Europa	0.446	-0.468	-0.162	0.454	-0.415	-0.174
<i>Zonas geográficas</i>						
América Latina.....	0.341	-0.331	-0.208	0.398	-0.360	-0.179
Central	0.202	-0.199	-0.112	0.276	-0.195	-0.032
Del Sur	0.245	-0.234	-0.162	0.240	-0.278	-0.210
Asia.....	0.312	-0.284	-0.252	0.299	-0.287	-0.261
Medio Oriente	0.153	-0.132	-0.146	0.139	-0.161	-0.122
Europa	-0.358	0.456	-0.127	-0.129	0.273	-0.087
África.....	-0.364	0.253	0.539	-0.506	0.424	0.481
África-CFA	-0.532	0.365	0.805	-0.668	0.578	0.765
África-NCFA.....	0.047	-0.029	-0.805	0.001	-0.017	-0.118

NOTAS: Las cifras en negrita indican correlaciones estadísticamente significativas. CFA: Zona Franco, NCFA: países de África que no pertenecen a la Zona Franco.

FUENTE: Comercio: DOTS-IMF (2000), Deuda: World Bank (WDI 2000), Dolarización: IMF 174 (1998). Regímenes de cambio: Bénassy-Quéré y Coeuré (2000).

De este cuadro se desprende, principalmente, que los coeficientes de anclaje están correlacionados con las variables comerciales y financieras. En efecto, la utilización del euro como moneda de anclaje *de facto* está significativamente correlacionada con el uso de la moneda europea como divisa de endeudamiento (0,197) y con la orientación geográfica del comercio exterior (0,458), es decir, los casos en los que Europa es predominante como cliente y proveedor de los países considerados. Por lo tanto, no resulta sorprendente constatar que los países de Europa (Central, Oriental y del Sur), al igual que los países de África pertenecientes a la zona franco, tengan una fuerte correlación con la utilización del euro como moneda de anclaje *de facto* (ya sea como única moneda o como moneda dominante en las canastas de anclaje).

En definitiva, este estudio econométrico, completado con la construcción de una tipología de los países analizados y una exploración prospectiva de los canales de generalización de la utilización del euro como moneda de anclaje en América Latina, permitió extraer la siguiente conclusión principal: el estudio de los canales de generalización de la utilización de las divisas de referencia como monedas de anclaje demuestra que la probabilidad de anclar una moneda nacional al dólar disminuye cuando aumenta la proporción de la deuda externa denominada en euros. Si los países latinoamericanos intensifican sus lazos financieros con los de la zona euro, en particular incrementando su endeudamiento en euros y esto se traduce luego en una mayor diversificación de sus reservas internacionales, algunos de ellos podrían considerar la posibilidad de utilizar la divisa europea en canastas de anclaje. No obstante, el dólar debería seguir teniendo un papel preponderante en dichas canastas, dado el estatus de la divisa estadounidense en la región latinoamericana.

Por otra parte, las consecuencias que se extraen en el plano de los regímenes cambiarios deben ser reevaluadas en el nuevo escenario internacional generado con la creación del euro. En efecto, los factores ya señalados que actúan en favor de la perspectiva de la adopción de canastas de anclaje, por lo menos en el caso de algunos países latinoamericanos, podrían ser potenciados por el escenario internacional de mediano-largo plazo que se privilegia en este capítulo. Así, un sistema monetario internacional cada vez más bipolar

pero asimétrico supone una elevada volatilidad entre las dos principales monedas internacionales. En este contexto, un anclaje *de facto* o *de jure* exclusivamente centrado en el dólar, que en principio permite obtener importantes ganancias en términos de credibilidad, podría revelarse nefasto para los países caracterizados por relaciones comerciales y financieras importantes con la zona euro.

Se puede utilizar, a título de ejemplo, el caso de los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que se encuentran entre los que han intensificado fuertemente sus relaciones financieras con Europa en los noventa. Además, para dichos países la zona euro es un socio comercial relativamente importante, comparativamente al resto de América Latina. Por ello se puede argumentar que los países del MERCOSUR son los que se encuentran en la primera línea entre los que podrían considerar la perspectiva de anclar sus monedas a una canasta incluyendo el euro. A su vez, este podría ser uno de los puntos a considerar —al menos desde un ángulo teórico— en la perspectiva de la coordinación de políticas macroeconómicas, en la medida en que ésta debería incluir el objetivo de disminuir la variabilidad del tipo de cambio entre los países miembros y entre éstos y el resto del mundo.

Sin embargo, la evolución reciente de las relaciones financieras entre Europa y América Latina conduce a plantearse algunas interrogantes. Una de ellas se relaciona con la reversión del dinamismo observado en los años noventa. Los flujos de inversión directa europea —en el marco de una desaceleración general de los flujos de inversión externa hacia la región— en América Latina cayeron en 2000-2003. Uno de los factores que acentuó esta desaceleración de los flujos de inversión es la crisis económica —y en algunos casos sociopolítica también— que afectó a numerosos países de la región latinoamericana en los comienzos de la década actual. Esto incrementó considerablemente la aversión al riesgo por parte de los inversores extranjeros. Sin embargo, el retorno del crecimiento en la región latinoamericana ha implicado una reanimación de los flujos de inversión europea en América Latina, aunque están todavía lejos de alcanzar los niveles de fines de los años noventa.

A su vez, la importante caída observada a comienzos de la presente década en las emisiones internacionales de los Estados latino-

americanos coexistió con una disminución aún más fuerte de las colocaciones en euros, lo que muestra la influencia del diferencial de tasa de interés con las emisiones comparables en dólares (Escaith, 2004). Este diferencial favoreció a los emisores en la moneda europea hasta 1999, para luego disminuir gradualmente y anularse en 2001.

En síntesis, habida cuenta por supuesto de la evolución general del grado de internacionalización de la moneda única europea, la importancia de ésta para América Latina dependerá principalmente de la velocidad con la que se intensifiquen los lazos comerciales y financieros entre los países latinoamericanos y la zona euro.

A diferencia de lo observado durante los años noventa, numerosos factores de diversa índole (coyuntura internacional poco favorable; creciente aversión al riesgo por parte de los inversores; situación actual y expectativas en materia de costos financieros y de riesgo cambiario del euro; prioridades de la Unión Europea, centradas en la ampliación hacia el Este; dificultades en las negociaciones comerciales entre las dos zonas; crisis de numerosos países latinoamericanos) han jugado, a comienzos del presente siglo, en un sentido desfavorable a la intensificación de los relaciones económicas entre la Unión Europea y la región latinoamericana. Las relaciones comerciales entre las dos regiones han acusado un ritmo de crecimiento mediocre y las relaciones financieras, que conocieron un auge en la segunda mitad de los noventa, han perdido vigor en los inicios de la década actual.

Surge la interrogante en torno a si la actual abundancia de liquidez internacional, la reanimación de las relaciones comerciales entre ambas regiones y de los flujos de inversión hacia América Latina que se constatan desde 2004, así como las mejores perspectivas económicas —al menos a corto plazo— de la región latinoamericana, pueden contribuir a gestar un nuevo ciclo de dinamización de las relaciones económicas birregionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aglietta, M. y Deusy-Fournier, M. (1994): «Internationalisation des monnaies et organisation du système monétaire», *Economie Internationale*, núm. 59, París.
- Alesina, A. y Barro, R. (2000): «Currency Unions», *Working Paper 7.927*, NBER, septiembre.
- Artus, P. (2001): «Pour sauver l'euro, il faut une zone monétaire plus large», *Flash*, núm. 201-136, CDC, París, julio.
- (2006): «L'euro, monnaie refuge?», *Flash*, núm. 2006-169, IXIS-CIB, París, abril.
- Bank for International Settlements (BIS) (2000): *70th Annual Report*, Basilea, junio.
- (2001), *1st Quarterly Report*, Basilea, julio.
- Banque Centrale Européenne (BCE) (2000): *La zone euro un an après l'introduction de l'euro: principales caractéristiques et modification de la structure financière*, Frankfurt, enero.
- Bénassy-Quéré A.; Mojon, B. y Schor, A.-D. (1998): «The International Role of the Euro», *Working Paper*, núm. 98-03, CEPII, París.
- y Coeuré, B. (2000): «Big and Small Currencies: The Regional Connection», *Working Paper*, núm. 2.000-10, CEPII, París.
- Bergsten, F. (1997), «The Impact of the Euro on Exchange Rates and International Policy Co-operation», en P. R. Masson, T. H. Krueger y B. G. Turtelboom (eds.), *EMU and the International Monetary System*, Washington, FMI.
- Capítulos del SELA (1998): «The Impact of the Euro on Latin America», en *Sistema Económico Latinoamericano (SELA)*, Caracas, julio-septiembre.
- Chinn, M. y Frankel, J. (2005): «Will the Euro Eventually Surpass the Dollar as Leading International Reserve Currency?», *NBER Working Paper 11.510*, julio.
- De Boisseau, Ch. (2000): «L'euro et le rééquilibrage du système monétaire et financier international», en *Rapport Moral sur l'Argent dans le Monde 2000*, París, diciembre.
- De la Dehesa Redondo, G. (2006): «¿Mantendrá el dólar su actual hegemonía frente al euro?», *Claves de la Economía Mundial 2006*, Madrid, SCEX.
- Dekten, C. y Hartmann, P. (2000), «The Euro and the International Capital Markets», *Working Paper*, núm. 19, European Central Bank, Frankfurt, abril.
- Duisenberg, W. (2000): «The International Role of the Euro», www.ecb.int, noviembre.

- European Central Bank (ECB) (2005): *Review of the International Role of the Euro*, Basilea, enero.
- Escaith, H. (2004): «L'Euro et les économies latino-américaines au début des années 2000», en H. Escaith y C. Quenan (coords.), *Emergence de l'euro: implications pour l'Amérique Latine et les Caraïbes*, Serie Estudios y Perspectivas, núm. 19, México D. F., mayo.
- y Quenan, C. (coords.) (2003): «Emergencia del euro: implicaciones para América Latina y el Caribe», *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Galati, G. y Tsatsaronis, K. (2001): «The Impact of the Euro on Europe's Financial Markets», *Working Paper*, núm. 100, Bank for International Settlements, julio.
- Giambiagi, F. (1999): «Mercosul: Por que a unificação monetaria faz sentido a long prazo?», *Ensaio BNDES*, Río de Janeiro.
- Heymann, D. (1999): «Interdependencias y políticas macroeconómicas: reflexiones sobre el Mercosur», en J. Campbell (ed.), *Mercosur entre la realidad y la utopía*, CEI - Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- IRELA (1999): «El euro y América Latina: efecto e implicaciones», *Dossier*, núm. 70, Madrid, noviembre.
- Isbell, P. (2002): «La movediza geopolítica del euro», en *Análisis del Real Instituto*, Real Instituto Elcano, septiembre.
- Kenen, P. (1992): «Exchange Rates and the International Monetary System», en *Recherches Economiques de Louvain*, vol. 59, núm. 1-2.
- Krugman, P. (1991): «The International Role of the Dollar: Theory and Prospects», *Currency and Crises*, MIT Press.
- Levy Yeyati, E. y Sturzenegger, F. (1999a): «The Euro and Latin America: is EMU a Blueprint for MERCOSUR?», *Working Paper*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella.
- y — (1999b): «Classifying Exchange Rate Regimes: Deeds vs Words», *Working Paper*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella.
- y — (1999c): «The Euro and Latin America. Implications of the Euro for Latin America's Financial and Banking Systems», *Working Paper*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella.
- Mc Cauley, R. (1997): «The Euro and the Dollar», *Essays in International Finance*, núm. 205, Princeton University, noviembre.
- Miotti, L.; Plihon, D. y Quenan, C. (2002): «Euro and the Financial Relations between Latin America and Europe: Medium and Long-term Implications», *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile, marzo.
- Portes, R. y Rey, H. (1998): «The Emergence of the Euro as an International Currency», *Economic Policy*, vol. 5.

- Quenan, C. (2003): «El euro y su impacto en las relaciones económicas internacionales: implicaciones para América Latina», en S. Sberro y J. Bacaria (eds.), *La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Latina y el mundo 2002-2003*, ITAM, México.
- Tavlas, G. (1991): «On the International Use of Currencies: The Case of the Deutsche Mark», *Essays on International Finance*, núm. 181, Princeton University, marzo.
- Zahler, R. (1999): «The Euro and its Effect on the Economy and the Integration of Latin America and the Caribbean», presentado en la Reunión anual del Comité de Gobernadores, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), París, marzo.

TERCERA PARTE

9. AMÉRICA LATINA EN EL APEC

NEANTRO SAAVEDRA-RIVANO *

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se propone colocar el tema de la participación de los países de América Latina en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (de ahora en adelante denotado por su denominación común APEC) en el contexto de la teoría de la integración económica y en el marco histórico de las relaciones entre las regiones latinoamericana y de Asia del Este.

Hay por lo menos dos argumentos a favor de la relevancia de este tema en el momento actual: Por un lado, aún cuando se encuentra circunscrito a la región de la Cuenca del Pacífico, APEC se presenta como un proyecto original hacia la construcción de un orden económico internacional moderno, en el cual coexisten los principios de liberalización y de cooperación internacional, y el cual asume relevancia cuando se examinan los problemas enfrentados por las negociaciones comerciales globales y la proliferación de acuerdos regionales. Por otro lado, el acceso de países latinoamericanos a instituciones como APEC contribuye poderosamente a equilibrar la estrecha dependencia en que muchos de estos países se encuentran en relación a los Estados Unidos.

La primera sección de este capítulo ofrece algunos antecedentes sobre la participación de países latinoamericanos en APEC, tanto a nivel de la historia de la relación entre ambas regiones, como de APEC como institución. La segunda sección, a su vez, presenta una reseña de los principales análisis teóricos de la integración econó-

* Profesor de la Graduate School of International Political Economy de la Universidad de Tsukuba (Ibaraki, Japón).

mica, haciendo un esfuerzo de no limitarse al mero análisis de los aspectos económicos de la misma, sino también de incorporar los aspectos políticos e inclusive históricos. La tercera sección presenta un breve resumen histórico del ingreso de México, Chile y Perú a APEC y hace un análisis de las principales motivaciones que estos países (y otros candidatos) tienen para incorporarse a esta organización. Por último, la sección final ofrece algunas observaciones a manera de conclusión.

I. ANTECEDENTES PARA LA PARTICIPACIÓN EN APEC

I.1. *Breve resumen histórico de las relaciones entre Asia del Este y América Latina*

Si aceptamos las teorías antropológicas más recientes sobre los orígenes de la presencia humana en el continente americano, las relaciones entre Asia y América se remontan a tiempos inmemoriales. Sin ir tan lejos en el pasado, es bien sabido que la presencia simultánea de españoles en el continente americano y en Asia, particularmente en Filipinas, creó un importante espacio de interacción entre el oeste de la América hispana y el Este Asiático. Durante dos siglos y medio, entre 1565 y 1821, el Galeón de Manila sirvió la ruta entre Manila y Acapulco y contribuyó a fomentar un lucrativo comercio entre la costa oeste de la América hispánica y el Asia Oriental. La plata proveniente del Perú, Bolivia y México podía cambiarse en condiciones ventajosas por los exóticos productos asiáticos, principalmente seda y porcelana. Los comerciantes sevillanos, alarmados por el florecimiento de lazos comerciales entre ambas regiones, obtuvieron de la Corte española la prohibición del comercio directo en 1591, prohibición renovada ulteriormente en 1631. Aun así, el comercio continuó de manera ilegal hasta el fin del período colonial en América. También a principios del siglo XVII hubo iniciativas por parte de Japón en el sentido de aumentar sus relaciones con España y sus colonias del nuevo continente. Así, en 1613 desembarcó en Acapulco una misión (en su camino con destino final a Europa) en-

cabezada por Hasekura Tsunenaga y compuesta por aproximadamente 120 personas, la mayoría de ellas comerciantes, enviada por Date Masamune, señor (daimyo) de Sendai (hoy capital de la prefectura de Fukushima, al noroeste de Tokio y, en recuerdo de este episodio, ciudad hermana de Acapulco).

La misión tenía ambiciosos objetivos de aumentar los lazos comerciales entre Europa y sus colonias en América con la región de Sendai y al mismo tiempo conseguir que el Vaticano enviara misioneros a la región bajo el control de Masamune, quien tenía simpatía por los cristianos. La misión fracasó en sus objetivos, en buena parte a causa del ambiente de creciente desconfianza que en Japón existía hacia la influencia extranjera y religiosa, ambiente que eventualmente llevó, en 1638, al aislamiento de Japón del resto del mundo (el período de *sakoku*, que duró hasta la abertura de los puertos japoneses por el Comodoro Perry en 1854). La misión zarpó de Nueva España de regreso rumbo a Manila en 1618, aunque reducida a unas 20 personas. La mayoría de sus miembros permaneció en Acapulco y aparentemente algunos también quedaron en Coria del Río, en las proximidades de Sevilla. Aunque no planeado así, este fue el primer episodio de emigración japonesa a América. Mucho después, a fines del siglo XIX, se iniciaría un período de emigración sistemática, que habría de llevar gran número de japoneses a América Latina, sobre todo a Brasil y Perú. También hubo un importante flujo de inmigrantes chinos, principalmente hacia Perú, desde la segunda mitad del siglo XIX.

Sin pretender entrar en mayores detalles, dada la complejidad del tema, observaré que durante el siglo XX, especialmente en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, las relaciones entre Asia del Este y América Latina estuvieron fuertemente matizadas por la hegemonía económica y política que los Estados Unidos ejerce en el Hemisferio Occidental. Esto llevó, por ejemplo, a la mayoría de los países del continente americano a declarar la guerra a Japón durante la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente a esta conflagración, la diplomacia japonesa se ha limitado cuidadosamente a enfocarse en los intereses económicos de la nación, en particular en lo que se refiere a asegurar fuentes de recursos naturales para su industria. La influencia de los Estados Unidos se ha hecho tam-

bién sentir en las escasas relaciones que, hasta recientemente, los países de América Latina han tenido con China. Estas relaciones empezaron a desarrollarse únicamente después del reconocimiento de la República Popular de China por parte del gobierno del presidente Richard Nixon y, en los últimos años, como consecuencia inevitable de la pujanza económica china y de la expansión de su influencia económica a los más lejanos confines del mundo. Aún así, es interesante destacar que América Latina y el Caribe cuentan con la mayor concentración de países que reconocen a las autoridades de Taipei como Gobierno de China.

Entre los países de América Latina, históricamente Chile y México han tenido una actitud más abierta hacia el incremento de sus relaciones con el Este Asiático. En el campo económico, sin duda Chile ha sido el país más dinámico en sus iniciativas hacia Japón y otros países del Asia del Este. En el año 2004 Japón, China y Corea del Sur fueron el segundo, tercer y cuarto destino de las exportaciones chilenas, responsables respectivamente del 12,%, del 10,3% y del 5,8% del total. El Este Asiático es menos importante en lo que se refiere a las importaciones chilenas. China es el principal responsable por las importaciones provenientes de esa región (y cuarto a nivel mundial), con 8,3% del total, seguido por Japón y Corea del Sur. En el caso del Perú, las exportaciones hacia el Este Asiático han sido también dinámicas, especialmente en los últimos años. En 2004, China y Japón fueron los principales destinos en esa región con 9,9% y 4,4% del total de las exportaciones peruanas, ubicándose en el segundo y quinto lugar entre los mercados de exportación.

México, por otro lado, a pesar de su rica historia de relaciones con el Este Asiático y de intensas relaciones políticas con países como Japón y China, tiene un comercio reducido y extremadamente desequilibrado con Asia del Este. Sus exportaciones a la región son minúsculas, destinándose aproximadamente el 90% de éstas a los Estados Unidos y Canadá en 2004. Las importaciones son también dominadas por aquellas de origen estadounidense, pero en este caso China y Japón figuran en segundo y tercer lugar, con respectivamente el 7,3% y 5,4% del total. Se recomienda consultar la base de datos comerciales de Naciones Unidas (Comtrade) para informaciones más detalladas y sistemáticas sobre comercio entre ambas

regiones. Para información sobre relaciones económicas en un sentido más amplio, pueden también consultarse los trabajos de Kuwamura *et al.* (2000) y Saavedra-Rivano (1999).

1.2. *La creación de APEC*

La región de la cuenca del Pacífico ha tenido por mucho tiempo un gran potencial de desarrollo económico y este potencial ha estimulado la imaginación de muchos pensadores y estadistas a lo largo del tiempo. Durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, especialmente con el fin de las guerras de Indochina y de la confrontación entre bloques ideológicos, se crearon condiciones objetivas para la realización de este potencial. El área del Pacífico apareció además como una competidora de peso al área del Atlántico, dominada por la alianza entre los Estados Unidos y Europa Occidental.

Fue en este contexto, definido por la ascensión de Japón a la condición de segunda mayor economía del mundo, por la consolidación de las reformas económicas en China, y por el espectacular desarrollo económico del conjunto del Sudeste de Asia, que APEC fue fundada en 1989 por un grupo de doce países, a saber, los seis miembros que en la época tenía la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia), junto con Australia, Canadá, Corea del Sur, los Estados Unidos de Norteamérica, Japón y Nueva Zelanda. Poco después, en 1991, APEC se extendió para incluir a «las tres Chinas» (República Popular China, Taiwán y Hong Kong). Hasta 1998, cuando entró en efecto una moratoria para aceptar nuevos miembros, que regirá hasta 2007, APEC ya contaba con 21 economías miembro.

APEC nació como una institución con objetivos y estructura bastante originales. En términos organizacionales la institución posee un pequeño secretariado y la mayoría de sus actividades ocurren de forma descentralizada en una variedad de foros asimilados a ella (reuniones ministeriales por sectores, comités específicos, grupos de trabajo, etc.). En cuanto a sus objetivos, estos corresponden a dos grupos principales: la cooperación económica y técnica entre

sus miembros, y la liberalización de los intercambios económicos. La coexistencia de estos dos grupos de objetivos así como la adhesión voluntaria de los miembros de APEC a sus decisiones son características bastantes únicas de la institución y que no siempre han contribuido a su efectividad. Aunque el Secretariado de APEC, en Singapur, coordina las actividades de la institución, cada año un país diferente asume el liderazgo de las actividades de la organización, entre las cuales destaca la Reunión Cumbre de los líderes de las economías miembro. En 2004 este papel correspondió a Chile, en 2005 a Corea del Sur, en 2006 a Vietnam, y en 2007 le corresponde asumir este rol a Australia.

II. PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

La participación de países de América Latina en APEC debe ser interpretada en el contexto de sus políticas económicas internacionales y, seguramente, también en el marco de su posicionamiento en el dinámico escenario de las relaciones internacionales. Si nos ceñimos por el momento a la política económica internacional, cabe observar que el escenario internacional está dominado por dos importantes tendencias: la liberalización de las relaciones comerciales y la formación de numerosos acuerdos de integración regional. APEC se encuentra íntimamente relacionada con ambas tendencias.

En el caso de la primera tendencia, la liberalización comercial destaca como una de las áreas principales de actividad de la organización. En su Declaración de Bogor (noviembre de 1994), los líderes de las economías miembro de APEC reafirmaron su compromiso con la liberalización del comercio internacional. En este sentido se propusieron la meta de liberalizar totalmente los flujos comerciales y de inversiones entre los miembros de APEC para el año 2020, y en el caso de aquellos con mayor nivel de desarrollo, para el año 2010. Al mismo tiempo, los líderes enfatizaron que su intención no era crear un bloque económico, y que se disponían igualmente a liberalizar las transacciones económicas con países fuera de APEC.

Al año siguiente, en Osaka (noviembre de 1995), los líderes adoptaron una agenda de acción con el objetivo de viabilizar el cumplimiento de los objetivos enunciados en Bogor. Además de adoptar un conjunto de principios que guían la implementación de la agenda de acción, entre los cuales destaca la consistencia con las medidas adoptadas por la Organización Mundial de Comercio (OMC), se definen las dos vías principales de acción siguientes:

- a) a través de los planos de acción individuales (IAP), propuestos de manera autónoma por los miembros de APEC, aunque permanecen sujetos a un esquema de evaluación por los demás miembros en lo que se refiere a sus resultados («Peer Review»).
- b) a través de planes de acción colectivos (CAP), que involucran la participación del conjunto de los miembros de APEC y son coordinados por los foros de la organización.

La segunda tendencia, la formación de acuerdos de integración regional, es también relevante en APEC, ya que de hecho la interacción en el seno de APEC ha estimulado la formación de tratados de libre comercio y otros acuerdos integradores entre miembros de la organización. Además de la intensificación de los procesos de integración entre países del Este Asiático, como por ejemplo, la profundización de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y de los lazos entre ésta y países del Noreste de Asia (Japón, Corea y China); también se observa el surgimiento de tratados de libre comercio entre países de ambas costas del Océano Pacífico (Chile y Corea, México y Japón, EE UU y Singapur, entre otros) y entre países de ambas costas con aquéllos en Oceanía.

II.1. *Integración versus liberalización*

Es conveniente, en primer lugar, puntualizar que existe una gran variedad de acuerdos regionales, tanto en lo que se refiere a las características de los países que los componen como a la profundidad de la integración que ellos implican. En el primer caso, debemos

distinguir entre acuerdos entre países desarrollados, acuerdos entre países en desarrollo, y acuerdos mixtos. La Unión Europea es un ejemplo de acuerdo entre países desarrollados, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) son ejemplos de acuerdos entre países en desarrollo, y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) un ejemplo de acuerdo mixto. En lo que se refiere a la segunda forma de clasificación, los economistas distinguen en general y en orden creciente de profundidad acuerdos de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes, y acuerdos que incluyen integración monetaria. APEC merece tal vez una categoría especial, tanto por la extrema heterogeneidad de su composición como por la inclusión de elementos tanto de liberalización económica como de cooperación en una multiplicidad de áreas.

A primera vista, las dos tendencias, integración económica y liberalización de las relaciones económicas, pueden parecer opuestas. Sin duda existe la posibilidad de que lleguemos a vivir en un mundo dividido en bloques económicos rivales, al interior de los cuales las relaciones económicas serían enteramente libres, pero que se protegerían unos de los otros a través de medidas para cohibir el libre tránsito de mercancías y capitales. Por otro lado, es también imaginable que la actual maraña de acuerdos regionales y subregionales evolucione, por procesos duales de extensión y amalgamamiento, hacia un único bloque económico que englobe la totalidad de los países. El economista Jagdish Bhagwati (Bhagwati, 1991), de la Universidad de Columbia (Nueva York) ha acuñado la expresión de «bloques constructores *versus* bloques obstrutores» (*building versus stumbling blocs*). En verdad, ambas posibilidades existen y, de cierta manera, cualquier acuerdo subregional contiene elementos que pueden orientarlo en uno u otro de estos sentidos.

II.2. *Teoría económica de la integración*

Los argumentos más habituales a favor de la integración económica se relacionan con la eficiencia, con la escala económica, y con la competencia. La teoría económica neoclásica muestra de manera

inequívoca, al menos en un contexto estático, que el libre flujo de mercancías y de factores productivos entre dos países hasta entonces aislados aumenta el bienestar de ambos. Por otro lado, la integración aumenta la escala de la economía y hace posible la explotación de los beneficios que se derivan de ella. Finalmente, la integración de espacios económicos aumenta las posibilidades para la competencia entre agentes económicos y en particular aumenta los efectos positivos que ésta tiene en términos de innovación tecnológica.

Estos son apenas algunos de los argumentos que, aunque refinados a lo largo del tiempo, han sido bien conocidos desde la segunda mitad del siglo XVIII cuando fueron expuestos por economistas como David Ricardo y Adam Smith. Hay que señalar, sin embargo, que éstos son argumentos a favor no sólo de la integración entre grupos de países sino también de la abertura unilateral de una economía individual al libre flujo de mercaderías y de capitales. Aun más, si aceptamos su conclusión lógica, estos argumentos pueden ser utilizados contra la integración regional, ya que ésta aparece como una situación incompleta e inferior a la de un mundo con flujos de mercancías y capitales totalmente libres.

Existen naturalmente otros argumentos económicos a favor de la integración regional que no es posible rechazar con tanta facilidad. La posibilidad de coordinación de programas de inversión y producción, abierta por estados avanzados de integración, explota la idea de las economías de escala de un modo más sofisticado e indica el camino para la generación de procesos de desarrollo económico. De manera semejante, proyectos de infraestructura que pueden ser inviábiles para un único país tienen la capacidad de adquirir sentido en el contexto de espacios económicos mayores creados por un grupo de países.

En fin, la integración económica tiene el potencial de transformar completamente las perspectivas de desarrollo de regiones fronterizas, las cuales pueden pasar desde una posición marginal (en sus países originales) a una posición central (en la economía integrada). Como se notará, estos argumentos se relacionan con la proximidad geográfica y por lo mismo son de mayor relevancia para la integración regional que en el contexto de una discusión sobre los even-

tuales beneficios de la liberalización general de la economía global. Ellos también apuntan de forma más explícita hacia los beneficios dinámicos que se puede derivar de la integración regional.

Volviendo al tema de los acuerdos de libre comercio (ALC), es importante hacer notar que en la práctica estos acuerdos nunca liberan totalmente el comercio. Más bien, se trata de acuerdos que ofrecen mutuamente reducciones arancelarias a otros países miembros del acuerdo. Estas preferencias comerciales son, naturalmente, exclusivas para los miembros del acuerdo y no se extienden igualmente a países no miembros. Un importante concepto desarrollado en la teoría de las uniones aduaneras, desde la contribución pionera de Jacob Viner, es el que distingue el efecto de «creación de comercio» del de «desvío de comercio» que puede ser causado por un acuerdo de libre comercio (Viner, 1950). La creación de comercio aparece cuando la reducción de aranceles entre países miembros permite que importaciones desde países miembros, barateadas por el menor arancel, sustituyan producción local. El caso de desvío de comercio se da, por el contrario, cuando esta reducción de aranceles promueve la sustitución de importaciones desde terceros países por aquellas proveniente desde países miembros.

El argumento de Viner, el cual ha tenido gran resonancia en discusiones sobre este tema, es que la creación de comercio debe considerarse como algo positivo, ya que reduce las ineficiencias del sistema productivo de los países miembros, mientras que por el otro lado la sustitución de importaciones observada en el caso de desvío de comercio resulta de un abarateamiento artificial de las importaciones de los países miembros y causa un aumento de las ineficiencias de los sistemas productivos de los mismos. El libro editado por Saavedra-Rivano, Hosono y Stallings (2001) contiene un enfoque de estos mismos temas más próximo a la economía política, así como una presentación de variadas perspectivas nacionales sobre ellos.

II.3. *Otros enfoques teóricos sobre la integración económica*

Aun cuando los análisis de los acuerdos de integración regional que se puede hacer a la luz de las teorías económicas antes mencionadas

no llegan a resultados definitivos ni consistentes, en general estos análisis tienden a ofrecer conclusiones negativas con respecto a los beneficios de ellos derivados. Una conclusión frecuente es que el desvío de comercio es mayor que la creación de comercio y que, como resultado de esto, tales acuerdos redundan en una disminución del bienestar de las poblaciones por ellos cubiertas. Lo curioso es que, a pesar de la persistencia de tales críticas, el interés por la participación en acuerdos de integración regional no solo se ha mantenido sino que se ha incrementado de manera notoria durante las últimas dos décadas. Si bien durante la década de los ochenta la tendencia dominante era la de la liberalización a través de negociaciones multilaterales y países importantes como los EE UU y el Japón indicaban su oposición a cualquier otra ruta hacia la liberalización; la situación ha cambiado de manera notable. Prácticamente no hay más países que no hagan parte de algún acuerdo de integración regional o de libre comercio. Según la OMC hasta fines del año 2005 se había recibido notificación de la existencia de 250 acuerdos regionales, más de la mitad de ellos posterior a 1995.

La discrepancia entre las conclusiones teóricas negativas con respecto a la integración regional y la actitud entusiasta de gobiernos y otros agentes económicos relevantes proviene de una serie de factores. Uno de ellos es que las conclusiones proceden de análisis fundamentalmente estáticos, esto es, análisis que no toman en cuenta la posibilidad que estos acuerdos tienen de estimular el desarrollo de ventajas comparativas en un principio inexistentes. En particular, si bien es cierto que inicialmente los efectos de desvío del comercio pueden superar los efectos de creación del comercio, también es correcto que la integración de espacios económicos puede generar economías de escala, estimular la innovación, y en consecuencia aumentar la eficiencia de la producción, de tal modo que los efectos de desvío de comercio sean eliminados o reducidos considerablemente.

Una contraposición semejante de argumentos estáticos y dinámicos se dio en relación con las estrategias de desarrollo basadas en la sustitución de importaciones en países de América Latina y Asia del Este durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. En el caso de países del Este Asiático, como Corea y Japón, estas

estrategias, aplicadas por tiempo limitado y en conjunto con políticas de austeridad y equilibrio macroeconómico, tuvieron éxito en desarrollar sectores económicos que un análisis puramente estático jamás habría recomendado.

Un segundo factor de gran importancia, es que los análisis puramente económicos ignoran que en casi la totalidad de los acuerdos regionales las motivaciones para tales acuerdos no son puramente económicas. Este hecho ha sido bien reconocido por especialistas en ciencia política y en relaciones internacionales, y existen interesantes elaboraciones teóricas concebidas a partir de estas perspectivas sobre integración económica (véase por ejemplo Mattli, 1999). Afinidades culturales o políticas y preocupaciones estratégicas son importantes ingredientes para el éxito de iniciativas de integración.

La Unión Europea es un excelente ejemplo de esto. Creada a partir de las ruinas dejadas por la Segunda Guerra Mundial en Europa y reposando sobre la alianza estratégica forjada por Francia y Alemania, ese acuerdo correspondió no sólo a la lógica económica de la integración regional sino también a la necesidad de crear estructuras suficientemente sólidas como para enfrentar a los gigantes al Este y Oeste de sus fronteras. En otros escritos (Saavedra-Rivano, 2001a y 2001b) he desarrollado en mayor detalle el concepto de las «afinidades de desarrollo» entre países. Estas son «afinidades entre países que facilitan la interacción entre ellos y que los ayudan a trabajar juntos en empresas de interés común, como por ejemplo el desarrollo económico. Las raíces de estas afinidades se encuentran a menudo en una comunidad de orígenes históricos, étnicos y culturales» (véase primer escrito citado).

III. EL INGRESO DE MÉXICO, CHILE Y PERÚ A APEC

Tres países de América Latina son miembros de APEC: México, que ingresó en noviembre de 1993; Chile, desde noviembre de 1994; y Perú, desde noviembre de 1998. El ingreso de México a APEC se dio en el contexto de una amplia ofensiva de internacionalización del país, que contempló en el espacio de pocos meses,

además de este evento, el inicio del Tratado de Libre de Comercio de Norteamérica en enero de 1994 y el acceso a la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) en mayo de 1994. Estos hechos constituyeron un gran éxito tanto para el presidente Carlos Salinas de Gortari como para la política estadounidense de apertura hacia el Sur iniciada por el presidente George Bush y continuada por su sucesor Bill Clinton. Durante el proceso de negociación en APEC, que condujo a su admisión como nuevo miembro, el gobierno de los EE UU fue el principal aliado mexicano, aun cuando también muchos otros miembros, entre ellos Japón, vieron las gestiones de México con simpatía.

En el caso de Chile, el ingreso a APEC constituyó la culminación de una larga historia de intensas relaciones económicas con otros miembros de esta organización y de gestiones políticas en diversos niveles. Desde 1982 existió en Chile un «Comité de Cooperación en el Pacífico» formado por representantes de los sectores de Gobierno, empresarial y académico. Este Comité fue el germen del CHILPEC o Comité Chileno de Cooperación en el Pacífico, creado en 1985, y que en 1991 se incorporaría como miembro al PECC (Pacific Economic Cooperation Council), organización que desde sus orígenes en 1980 ha sido un importante foro no oficial de generación de ideas y de contactos en la Cuenca del Pacífico.

Finalmente, el ingreso de Perú, al mismo tiempo que el de Rusia y Vietnam, fue aprobado en noviembre de 1997, y sin duda debe ser considerado como un éxito personal del entonces presidente Alberto Fujimori. Además del apoyo de otros países de América Latina, Perú contó con el apoyo estratégico de Japón. En la misma oportunidad en que estos tres nuevos miembros fueron admitidos, se decidió también que solamente a partir de 2007 se aceptarían nuevas solicitudes de ingreso al APEC, con la finalidad de permitir a la organización acomodarse a su rápido crecimiento. Colombia, Costa Rica, Ecuador y Panamá han mostrado su interés en ingresar a APEC y gestiones oficiales y extraoficiales comenzaron a tener lugar durante el año 2006.

¿Cuáles son las motivaciones de los países latinoamericanos para su ingreso a APEC? Podemos mencionar cinco principales razones, que explicamos brevemente de la siguiente forma:

III.1. *Presencia internacional*

Según la presentación oficial de APEC (APEC, 2003), la organización tiene 21 miembros que juntos incorporan 2 mil millones y medio de habitantes, un peso económico de 19 mil millones de dólares y 47% del comercio mundial. Estos miembros incluyen a los Estados Unidos, Rusia, China, Japón y Australia, vale decir algunos de los países más importantes en el escenario internacional. No es difícil entender que la participación en un club de esta categoría confiere de inmediato una condición privilegiada. Por un lado, la participación en APEC implica la interacción directa con estos países en numerosos foros que están asociados a esta organización, un beneficio directo que será analizado en mayor detalle más adelante. Además, la percepción de esta condición por parte de otros países acarrea beneficios indirectos.

III.2. *Cooperación económica y técnica*

En términos más concretos, la participación en APEC conlleva la posibilidad de formar parte de una red de organismos especializados dedicados a la consecución de los objetivos de APEC. Como sabemos, las actividades principales de APEC tienen dos líneas de operación. Por un lado, la liberalización y facilitación del comercio y de las inversiones en la región del Asia-Pacífico; por otro lado, la cooperación económica y técnica. Es esta última línea la que ofrece mayores beneficios directos para los países de América Latina. Además de las reuniones ministeriales sectoriales, muchas de ellas dedicadas a la cooperación económica y técnica, la mayoría de las actividades en esta área son llevadas a cabo o coordinadas por un conjunto de 12 grupos de trabajo.

III.3. *Cooperación no económica*

APEC ofrece también diversas e interesantes oportunidades para la cooperación en áreas no económicas, o al menos no directamen-

te económicas. Dos ejemplos recientes de particular importancia son la lucha contra el terrorismo y la respuesta al brote de síndrome respiratorio agudo severo (SRAS). En el primer caso, los líderes de las economías miembro de APEC decidieron, en su reunión en Los Cabos, México (octubre de 2002) adoptar una estrategia de combate al terrorismo internacional consistente con la preservación de condiciones propicias al crecimiento económico y a la expansión de las relaciones económicas internacionales. Es de obvia importancia que la lucha contra el terrorismo no resulte en la reducción de las actividades económicas normales, lo que significaría en sí un indeseable éxito del terrorismo que se desea combatir. Las medidas incluyen iniciativas dirigidas a proteger, en este doble sentido, el comercio internacional, las transacciones financieras, el turismo, las fuentes de energía, y la transmisión de comunicaciones. El segundo ejemplo, más reciente, llevó a APEC a lanzar un plan de acción de combate al SRAS, cuya implementación fue discutida en la reciente reunión de ministros de salud del APEC (Bangkok, junio de 2003).

III.4. *Participación en la construcción del orden internacional*

El mundo está cambiando ante nuestros ojos, no sólo impulsado por el acelerado cambio tecnológico y la intensificación de las relaciones económicas internacionales, sino también por el surgimiento de nuevas instituciones internacionales. La Organización Mundial de Comercio (OMC) es un importante ejemplo de una nueva institución creada para dirigir y mantener el proceso de liberalización del comercio internacional de bienes y servicios. En cuanto a las finanzas internacionales, para citar otra importante área económica, existe un amplio consenso a propósito de las deficiencias de las instituciones internacionales existentes.

Se estima que instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, creadas al fin de la Segunda Guerra Mundial, deben ser complementadas por otras a manera de establecer una «arquitectura» financiera que facilite no sólo las transacciones económicas internacionales sino también el desarrollo económi-

co equilibrado de las variadas regiones del mundo. Esto se relaciona, por supuesto, con la creciente fragilidad de un sistema monetario internacional que reposa fundamentalmente en la moneda de un único país. Estos son naturalmente temas de gran complejidad, que no son objeto de este capítulo.

Lo importante a señalar, sin embargo, es que la creación de tales instituciones conduce necesariamente a la transferencia de algunos poderes desde las autoridades nacionales a las autoridades supranacionales de dichas instituciones. Es por eso de gran importancia para países en desarrollo, como es el caso de los países de América Latina, tener el mayor grado posible de participación en todo el proceso que contribuya a la definición del nuevo orden internacional y de sus instituciones. Sólo así podrá asegurarse que la particular arquitectura definida y el modo de operación de las instituciones a ella asociada sean equilibrados y no vulnere nuestros intereses nacionales, en particular el de la legítima búsqueda del desarrollo económico y social.

El hecho de ser miembro de APEC es un elemento esencial en esta necesaria búsqueda de una mayor participación en la construcción del nuevo orden internacional, especialmente en lo que se refiere a sus componentes comercial y financiero. APEC es un importante actor en el proceso de liberalización del comercio internacional de bienes y servicios y se encuentra en constante interacción con la OMC. En lo referido al sistema financiero internacional, los Ministros de Finanzas de APEC se reúnen anualmente y mantienen un programa de trabajo sobre temas de interés regional y global. Esta dimensión financiera de APEC reveló su utilidad, en particular, durante la crisis financiera asiática de 1997.

III.5. *Relaciones económicas con Asia del Este*

Como es bien conocido, Asia del Este es la región de mayor crecimiento económico en el mundo, y todo lleva a esperar que esta situación se mantenga durante los próximos años. Todos los países de esa región responsables por este fenómeno económico son

miembros de APEC. China, en particular, es el país que ha presentado mayores tasas de crecimiento desde el inicio de sus reformas económicas en 1978, lo que lo ha llevado a convertirse en uno de los mercados más codiciados. El estar en APEC, y en particular participar en las numerosas redes, proyectos, y foros comunes, claramente facilita el acceso a estos mercados.

Este es sin duda un beneficio directo para los exportadores de bienes y servicios en Chile y en otros países de América Latina. Existen, sin embargo, otros beneficios que es también importante señalar. Primero, la posibilidad de servir de «puente» entre países del Asia del Este y otros países de América Latina (como Argentina y Brasil, por ejemplo), lo cual implica obvios beneficios para quien controla o intermedia este puente. Segundo, la posibilidad de atraer inversiones desde esos países hacia América Latina, con el resultado de aumentar la capacidad tecnológica y de productividad, así como la eficiencia de las economías latinoamericanas, además de contribuir a su desarrollo económico y social. Por último, el aumento del movimiento de personas entre ambas regiones (Asia del Este y el Oeste de América Latina) contribuye al desarrollo del turismo, con seguridad uno de los sectores económicos con mayor potencial de desarrollo en América Latina.

COMENTARIOS FINALES

Como se dijera antes, APEC es una organización que merece una clasificación especial en el conjunto de acuerdos regionales. Dada su gran heterogeneidad sería difícil identificar afinidades de desarrollo o de otro tipo entre todos sus miembros. Lo que ellos tienen en común es, además de compartir su situación geográfica en la Cuenca del Pacífico, el deseo de contribuir a la liberalización de las relaciones económicas y de convertir al área del Océano Pacífico en pionera de este proceso. Aún así, y a pesar de las reiteradas declaraciones de apoyo a la «integración abierta», es innegable que el propio nombre de la organización la convierte en un club de acceso limitado. Esto no significa, sin embargo, que la existencia de APEC

sea contraria al éxito del proceso de liberalización económica y de globalización. Por el contrario, es muy probable que el camino para una verdadera liberalización pase necesariamente por organizaciones regionales como APEC.

Específicamente para los países de América Latina, para los cuales la globalización ha significado casi exclusivamente una mayor atracción a la esfera de influencia de los Estados Unidos, la participación en APEC permite vislumbrar una integración más equilibrada a la economía internacional. Por otro lado, la incorporación de la costa oriental de la Cuenca del Pacífico a APEC enriquece la institución y permite visualizarla como un modelo viable e interesante para la construcción de un nuevo orden económico internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asia Pacific Economic Cooperation Forum (2003): *APEC at a Glance*. Disponible en http://www.apecsec.org.sg/apec/publications/free_downloads/2003.html [accesado el 24 de julio de 2006].
- Bhagwati, J. (1991): *The World Trading System at Risk*, Princeton, Princeton University Press.
- y Panagariya, A. (comps.) (1996): *The Economics of Preferential Trade Agreements*, Washington DC, The AEI Press.
- Kuwayama, M.; Mattos, J. C. y Contador, J. (2000): *Trade and Investment Promotion between Asia-Pacific and Latin America: Present Position and Future Prospects*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mattli, W. (1999): *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Saavedra-Rivano, N. (1999): «Trade and Foreign Direct Investment between Asia and Latin America», en *Asian Journal of Latin American Studies*, vol. 2, Seúl.
- (2001a): «Afinidades de Desarrollo y la Integración Regional en el Hemisferio Occidental», en *Revista Diplomacia*, núm. 88, julio-septiembre, Academia Diplomática de Chile, Santiago, Chile.
- (2001b): «Developmental Affinities in Regional Integration», en N. Saavedra-Rivano et al. (comp.), *Regional Integration and Economic Development*, Nueva York y Londres, Palgrave.

- ; Hosono, A. y Stallings, B. (comps.) (2001): *Regional Integration and Economic Development*, Nueva York y Londres, Palgrave.
- United Nations Statistics Division, *Commodity Trade Statistics Database (COMTRADE)*. Disponible en <http://unstats.un.org/unsd/comtrade/> [accesado el 24 de julio de 2006].
- Viner, J. (1950): *The Customs Unions Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York.

10. LOS NUEVOS ESCENARIOS DE INTEGRACIÓN EN ASIA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LA ASEAN Y EL MERCOSUR DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA

SERGIO M. CESARIN *

INTRODUCCIÓN

El auge del nuevo regionalismo económico ¹ durante la década de los noventa fue producto del fin del sistema bipolar; del comienzo de un sostenido ciclo de crecimiento de la economía mundial, gracias a la recuperación económica estadounidense; de la consolidación de los procesos de industrialización en Asia; de la incorporación de nuevos mercados emergentes en Europa Oriental; y de la recuperación económica latinoamericana, como resultado de políticas de apertura y liberalización bajo el enfoque del paradigma de libre mercado, impulsado por el Consenso de Washington.

Asimismo, la configuración de un nuevo escenario mundial político y económico producto de la globalización, moderó las tensiones interestatales proveyendo un abanico de oportunidades para la creación de regímenes bilaterales, multilaterales e interregionales sobre la base de intereses comunes y aspiraciones de crecimiento compartido. A su vez, esto trajo nuevas iniciativas de cooperación, negocia-

* Profesor del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (Argentina); Profesor de la Universidad Torcuato Di Tella e investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Buenos Aires, Argentina).

¹ Entendido como el proceso de negociación mediante el cual se otorgan preferencias comerciales con el objetivo de formar un espacio económico integrado por dos o más economías. Véanse al respecto, Robert Z. Lawrence (1996): *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*, Washington D.C., The Brooking Institution; M. Edward y H. Milner (eds.) (1997): *The Political Economy of Regionalism*, Nueva York, Columbia University Press.

ción, concertación y consenso que los países latinoamericanos y asiáticos interpretaron como favorables para el despliegue del potencial que antes se encontraba condicionado por el entorno global bipolar.

Se puede decir que el mapa económico mundial post-Guerra Fría presentó tres tendencias particularmente relevantes para los países en desarrollo (PED): i) las amenazas provenientes del frente multilateral, resultantes de negociaciones de liberalización comercial fallidas, en el seno del Acuerdo General de Tarifas y Aranceles (GATT), que relegaron las aspiraciones sobre apertura de mercados y reducción del proteccionismo agrícola; ii) la consolidación de espacios económicos integrados sobre determinantes territoriales (fronteras comunes) e institucionalmente evolucionados, cuyo paradigma ha sido la Unión Europea y; iii) el auge de iniciativas sobre cooperación e integración económica subregionales, con el fin de ajustar las estrategias nacionales de producción a determinantes impuestos por el paradigma competitivo de los noventa. En este contexto determinado por estas tendencias, el «regionalismo económico» se presentó como una opción preferente para las economías en desarrollo, y el cual fue asumido como factor determinante para una activa inserción en las corrientes mundiales de comercio, inversiones e intercambio científico-tecnológico.

Los procesos de integración como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)² y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)³ constituyen respuestas específicas a estas tendencias. En sus objetivos fundacionales la ASEAN (Declaración de Manila, 1967) y el MERCOSUR (Tratado de Asunción, 1991) aspiran a ampliar los intercambios económicos intrarregionales, afianzar prácticas comunes de negociación, promover políticas pro exportación activas, generar mercados integrados atractivos para la radicación de Inversión Extranjera Directa (IED), fomentar el intercambio

² A los fines del presente trabajo el MERCOSUR comprende Argentina, Brasil Uruguay y Paraguay; se hará explícita referencia a Chile y Bolivia como Estados asociados cuando corresponda.

³ ASEAN comprende las economías de Malasia, Indonesia, Tailandia, Filipinas, Brunei, Singapur, Myanmar, Laos, Camboya y Vietnam. Se hará referencia a la ASEAN-6 en el desarrollo de los puntos concernientes a la dinámica de ampliación durante los años noventa para diferenciarlo del actual esquema ASEAN-10.

científico-técnico y avanzar en el diseño de instancias comunes con mayor o menor grado de institucionalidad.

Con distintos puntos de partida, la ASEAN y el MERCOSUR han recorrido similares senderos en su evolución hasta el presente. En la década de los ochenta, la ASEAN-6, consolidó su interdependencia económica gracias al auge del comercio intraindustrial sobre la base de Japón que, como potencia económica rectora en Asia, orientó sus objetivos políticos a distender el escenario subregional y a promover el derrame (*spillover*) de su desarrollo económico en el Sudeste Asiático (SEA) mediante procesos de relocalización industrial (*hollowing out*), expansión del comercio, aporte financiero y ayuda oficial para el desarrollo (AOD). La proyección del poder económico japonés; la política de apertura y las reformas implementadas por China; y la participación de economías como Corea del Sur, Singapur y Taiwán, reconfiguraron el espacio geoeconómico intrasiático, hasta una década atrás afectado por conflictos interestatales.

En este período, al auge económico asiático contrastó con un escenario de crisis económica y transición política en América Latina y el Caribe (ALC). Las economías latinoamericanas intentaron superar la crisis de la deuda externa, en un contexto regional marcado por la agudización de conflictos intraestatales de carácter ideológico, social y político. Carentes de capitales domésticos que apoyaran la recuperación, los gobiernos militares en transición hacia regímenes democráticos enfrentaron una alta conflictividad social, el agravamiento de condiciones económicas internacionales que perjudicaron las balanzas nacionales de pago, así como la reversión de liquidez financiera como consecuencia del aumento de la tasa de interés en Estados Unidos. La restauración democrática en Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay moderó la dinámica de conflicto, pero no logró sortear los problemas económicos en un marco de demandas sociales insatisfechas.

Los años noventa proveyeron nuevas oportunidades de crecimiento y desarrollo abiertas por la globalización. En ALC y el SEA, el aumento en los flujos de comercio intrarregional, la expansión exportadora intra y extra regional, la convalidación de consensos mediante la creación de instituciones comunes y la mejora general

en el clima económico, atrajeron la IED esencial para sostener el proceso de industrialización endógena. El crecimiento en el Producto Interno Bruto (PIB) (gráfico 1 del anexo), y las mejoras en las condiciones generales de consumo y bienestar reafirmaron en las dirigencias política, empresarial y social nacionales la «opción regional» de cooperación e integración, proyectando su influencia hacia otros países.

Entre los factores que profundizaron la percepción de la integración como instrumento de construcción social se pueden mencionar: La favorable derivación cuantitativa producto del crecimiento comercial intrazona; la difusión de prácticas exportadoras hacia las pequeñas y medianas empresas (PyME); la internacionalización de sectores empresariales tradicionalmente adeptos a la protección del mercado interno, la intensidad de los intercambios culturales; y la rearticulación de espacios fronterizos antes considerados periferias de tensión, mediante la flexibilización de procedimientos aduaneros y migratorios.

Sin embargo, la posterior crisis de expectativas (gubernamentales, empresariales y sociales) se produjo como resultado de sendas crisis económicas que afectaron la viabilidad de los proyectos de integración en el MERCOSUR y la ASEAN, y dieron por resultado el resurgimiento de posiciones políticas críticas en los Estados parte, la reaparición de tensiones históricas y el reacomodamiento de actores políticos, intereses corporativos y sociales proclives a la adopción de estrategias defensivas con el fin de evitar el «contagio» al que se veían sometidas las economías regionales. En consecuencia, a fines de los noventa, la ASEAN y el MERCOSUR atravesaron un período caracterizado por la erosión de prácticas asociativas básicas, la indefinición política, las presiones corporativas pro mercado interno y los debates en torno a la certidumbre de alcanzar metas ambiciosas de integración, como lo eran las propuestas en sus acuerdos fundacionales.

A comienzos del siglo XXI, la sincronía verificable en la evolución de las iniciativas de integración en el MERCOSUR y la ASEAN parece diluirse. El deterioro de la situación global de seguridad post 11 de septiembre y las pujas en el plano multilateral de negociaciones comerciales han afectado la recuperación económica. Las tensiones re-

manentes entre los principales socios del MERCOSUR reavivaron el debate sobre los costos y beneficios de persistir en un modelo de integración rígido y plagado de incertidumbres como lo es la unión aduanera imperfecta; surgiendo también con nitidez carencias institucionales acalladas por el auge económico, mientras asimetrías económicas exacerbaban conflictos de intereses y aumentaban las divergencia políticas en el eje Brasilia-Buenos Aires. Los cambios en el escenario político latinoamericano y los nuevos gobiernos en Argentina y Brasil, críticos del Consenso de Washington, impusieron la redefinición del proyecto regional, incorporando a la agenda de negociaciones compensaciones por desbalances comerciales y otras demandas desatendidas de los «socios menores» (Paraguay y Uruguay).

Por su parte, la ASEAN ingresó en una fase en la que predominaron las transiciones políticas en países como Indonesia y Malasia, junto a la crisis política en Filipinas, factores a los que se sumaron las posiciones críticas subregionales frente a la inacción de organizaciones financieras multilaterales (Fondo Monetario Internacional-FMI, Banco Mundial) que alentaron la construcción de una vía asiática de cooperación e integración desligada de los imperativos estratégicos de los Estados Unidos. Un dinámico escenario regional destaca que las transformaciones en curso responden a la consolidación de China como poder político y locomotora económica regional. Contrariamente a la senda recorrida por el MERCOSUR, la ASEAN encuentra oportunidades para una rápida recuperación económica en el despliegue de opciones intrarregionales de negociación sobre acuerdos preferenciales de comercio.

Sin embargo, pese a la asincronía en el avance de ambos proyectos, la ASEAN y el MERCOSUR persisten como núcleos de integración subregional por su representatividad política y su capacidad de consenso. A pesar de los impactos sufridos, ambos proveen estímulos en materia de apertura y reducción de barreras al comercio e inversión, imprescindibles para la construcción de espacios subregionales integrados, constituyendo espacios donde los poderes rectores en ALC (Estados Unidos) y Asia (China y Japón) disputan influencia, al mismo tiempo que favorecen el desarrollo de una institucionalidad global y contribuyen a la gobernabilidad regional, tanto en ALC como en Asia-Pacífico.

I. OBSERVACIONES PRELIMINARES

La opción por el análisis comparativo al que se dedica este capítulo se funda en que, desde una perspectiva general, el MERCOSUR y la ASEAN revisten similares características y diferencias sobre origen, evolución y situación actual. Segundo, ambos proyectos constituyen exitosas iniciativas subregionales de integración en el marco del nuevo regionalismo económico desplegado en los noventa. Tercero, ambos aportan una riqueza explicativa sobre el porqué de las respuestas asociadas implementadas en ALC y Asia. Cuarto, ambos proyectos se ajustan a los dictados del multilateralismo regional bajo configuraciones particulares acordes a dinámicas políticas, tipo y número de actores involucrados y determinantes sistémicos externos. Quinto, aún cuando difieren cualitativamente en la profundidad de los procesos, acuerdos e instrumentos de la integración (área de libre comercio o mercado común), ambos aspiran a crear centros subregionales de poder político y económico, moderar la influencia de actores regionales y extrarregionales, y aumentar sus capacidades de negociación en el ámbito multilateral. Para los fines del presente capítulo, los términos «economías» o «Estados parte» tienen la misma significación conceptual; mientras que la periodización adoptada para analizar la evolución de la ASEAN y el MERCOSUR ha sido el resultado de ponderar variables tales como: cambio político, evolución económica, actores políticos y planos de acción (a nivel global, regional y subregional).

II. DIFERENTES TRAYECTORIAS HISTÓRICAS Y PUNTOS DE PARTIDA EN LOS AÑOS OCHENTA

II.1. *La variable política en ALC y la génesis del MERCOSUR*

Las prácticas de negociación y construcción de consenso en Asia y ALC difieren por particularidades geográficas, disímiles intereses

norte-sur, aspectos culturales, diversidad de regímenes políticos y perspectivas históricas en ocasiones irreconciliables, aplicadas a la definición de estrategias externas de relacionamiento político y económico⁴. En ALC suelen destacarse como factores de inducción de consensos la tradición jurídico-institucional aplicada a la solución pacífica de controversias, y las ventajas derivadas de fronteras comunes y similar patrón cultural de origen (la influencia de la Península Ibérica). El disciplinamiento de los actores dentro de un acotado rango de políticas por parte del líder hemisférico, los Estados Unidos, también debe considerarse como uno de los fundamentos de la baja conflictividad interestatal latinoamericana.

A lo largo del siglo xx, el temprano diseño de organizaciones intergubernamentales hemisféricas, demostró la propensión cooperativa de los Estados en ALC. El consenso político, históricamente había servido a los países latinoamericanos para desarrollar proyectos de integración sobre la base de la complementariedad económica. La imagen de países con amplia dotación de recursos naturales, un modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva, la presencia de empresas multinacionales en la región, y la aceptación —bajo el principio de convergencia— de una preferente opción regional de integración sostenida por el discurso académico y técnico (cuya principal escuela de pensamiento es la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL), completan el cuadro de fortalezas que explican la eficiencia relativa con que ALC abrazó el regionalismo económico emergente de la globalización.

En el campo operacional, la herencia generada por diversas iniciativas de integración anteriores, también debe ser considerada. Experiencias regionales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), aportaron una sólida red de contactos político-diplomáticos, fórmulas de negociación regionalmente difundidas, conocimiento mutuo entre planificadores de políticas, ejercicios de relacionamiento económico entre poblaciones fronterizas y una dinámica de intercambio intraindustrial generada por firmas naciona-

⁴ Véase al respecto, el capítulo de este libro, escrito por Philippe De Lombaerde y Luis Joge Garay, *El nuevo regionalismo en América Latina*.

les y empresas trasnacionales (ETN) instaladas en ALC. Se encuentran así antecedentes sobre cooperación en el uso compartido de recursos naturales en el Cono Sur (Cuenca del Plata) entre Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil, extendidos a transporte, infraestructura, desarrollo de capacidad eléctrica (integración energética) y obras públicas binacionales, también formando parte de la malla de acuerdos sobre los cuales se sostuvo la ingeniería de los procesos latinoamericanos de integración en la post-Guerra Fría.

II.2. *La variable democrática: clave en ALC*

A diferencia de Asia, la variable democrática ha sido —y es— relevante como fundamento para explicar la eficiencia con que avanzaron los procesos subregionales de integración en ALC. La correlación entre régimen político (democrático) y disposición negociadora indujo compromisos entre los Estados parte que, bajo la lógica de la competencia geoestratégica impuesta por la Guerra Fría, no podían ser asumidos. En una ALC acosada por la crisis de la deuda externa y con escasos recursos de inversión, la conexión entre perspectivas de integración económica y procesos políticos domésticos explica la difusión del regionalismo abierto en el Cono Sur latinoamericano. Los procesos de restauración democrática allanaron el camino hacia soluciones negociadas entre rivales históricos como Argentina y Brasil, dejando atrás un período marcado por la tensión geopolítica. En última instancia, fue la voluntad política de estos dos Gobiernos la que determinó el curso a seguir. La disposición negociadora de las democracias afianzó la distensión en el Cono Sur y abrió paso a los acuerdos fundacionales del MERCOSUR con el Programa de Integración entre Argentina y Brasil en 1986, al que luego siguieron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (noviembre de 1988), firmado por ambos países y que fijó el establecimiento de una zona de libre comercio y, posteriormente, un mercado común. Estos objetivos fueron también expresamente formulados en el Tratado de Asunción (1991), que dio origen formal al MERCOSUR.

II.3. *La ASEAN: estabilización geoestratégica y construcción de consenso*

Las condiciones y resultados en el SEA obedecen a distintos factores intervinientes, primando los determinantes económicos sobre los determinantes políticos. La casi inexistente red de instituciones comunes; la heterogeneidad geográfica, étnica, y cultural; la intervención de actores extrarregionales; el distanciamiento político entre los principales actores (China, Japón); y los intereses regionales divergentes norte y sur, han operado como restricciones para la formación de un consenso regional y subregional en Asia. Contrariamente al «orden latinoamericano», los dilemas de seguridad producto de la puja bipolar, atentaron contra los objetivos de integración previstos en la Declaración de Manila (1967). Conflictos interestatales (Vietnam, Península de Corea, Laos, Camboya), e intraestatales (tensiones internas en China), dificultaron de igual forma la acción regional concertada hasta fines de la década de los setenta. El escaso desarrollo de la institucionalidad regional, las diferencias ideológicas y las históricas desconfianzas, afectaron la formación de prácticas asociativas y disciplinas consensuadas de negociación entre los actores intervinientes. A diferencia de ALC, si las restricciones residían en el plano político, las fortalezas provenían del campo económico. Si en ALC la integración es una «construcción desde arriba» en Asia refleja la articulación de intereses «desde abajo».

A diferencia de la experiencia latinoamericana, en Asia la adhesión a iniciativas comunes sobre concertación política y cooperación económica no prosperan mediante la firma de tratados o acuerdos que definen deberes y derechos de las partes; sino como consecuencia de condiciones objetivas de mercado que llevan a la aceptación política de situaciones empíricas de interdependencia económica. Este acercamiento al modelo de integración sugiere así el uso de aproximaciones flexibles, enfoques que privilegian fórmulas de coordinación y un mínimo diseño institucional. La opción por el desarrollo compartido, la existencia de culturas corporativas en contacto a través de redes étnicas de negocios y un dinámico

sector empresarial, antes que definiciones políticas o imperativos gubernamentales, definen rasgos específicos del modelo asiático de cooperación e integración frente al latinoamericano⁵.

A partir de los setenta y con mayor dinamismo en los años ochenta, los países asiáticos atravesaron un ciclo de expansión económica sostenido por el ingreso de IED, en su mayoría proveniente de Japón; pudiéndose utilizar el llamado patrón de «gansos voladores» para explicar el despegue hacia el demorado proceso de industrialización en el SEA. Factores asociados como la temprana industrialización de Taiwán, Corea del Sur, Singapur y Hong Kong, la política de apertura aplicada por la República Popular de China, la distensión en el escenario subregional y la percepción compartida sobre los beneficios de la acción colectiva, y la promoción del multilateralismo regional sobre el bilateralismo, completan el cuadro de variables determinantes para entender las bases del compromiso negociador durante dicha década.

Más adelante, mientras ALC atravesaba la crisis de su deuda externa en los años ochenta (década perdida), las firmas japonesas crearon en Asia un sentido de comunidad económica que sentó las bases para el posterior desarrollo de iniciativas de concertación política. De igual forma, la apertura económica de China (la política de las «cuatro modernizaciones») deslegitimó los argumentos dialécticos que condicionaron durante décadas los vínculos de Pekín con el SEA. La necesidad de lograr acuerdos rápidos impuso metodologías flexibles de negociación sobre la base de compromisos voluntarios (unilateralismo concertado), los cuales fueron extraños a la arquitectura institucional latinoamericana. La combinación entre apertura económica interna y externa retroalimentó el proceso asociativo en marcha y potenció los objetivos sobre formación de un espacio subregional integrado en las décadas por venir.

En síntesis, durante la década de los ochenta, las economías asiáticas y latinoamericanas atravesaron situaciones distintas. En Asia, perdieron entidad los determinantes ideológicos y geopolíti-

⁵ Véase al respecto: K. Mikio (1999): *Open Regionalism in Asia Pacific and Latin America*. International Trade and Development Division, International Trade Unit, CEPAL, Serie Comercio Internacional, Santiago, Chile, diciembre, pp 22-24.

cos e iniciativas como la ASEAN recuperaron entidad enfocadas hacia la liberalización y apertura económica. En el Cono Sur de ALC, precedida por una larga historia de acuerdos económicos regionales, Argentina y Brasil establecieron los fundamentos del MERCOSUR sobre la base del acuerdo político entre democracias restauradas. Para ambos proyectos, el contexto externo fue crucial; los magros resultados de la Ronda Uruguay para las economías en desarrollo, la consolidación del proyecto integracionista europeo, la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la propuesta del proyecto del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) por parte de Estados Unidos para el continente americano son parte del contexto que reforzó los argumentos gubernamentales y empresariales proclives a utilizar el regionalismo como instrumento, y la integración subregional como estrategia para enfrentar nuevos desafíos globales.

III. EL AUGE COMPARTIDO EN LOS NOVENTA: AMPLIACIÓN Y PROFUNDIZACIÓN

Durante la década de los años noventa, la ASEAN y el MERCOSUR atravesaron dos fases en su evolución. La primera atañe a su expansión mediante la incorporación de nuevos socios; la segunda, contiene aspectos relativos a la profundización de las respectivas agendas de cooperación e integración. Un favorable escenario económico global orientó capitales de inversión hacia el MERCOSUR y la ASEAN (gráfico 3), mientras que las empresas transnacionales (ETN) encontraron en ALC y Asia plataformas de producción de bajo costo, acceso a fuentes de recursos naturales, materias primas, y capacidades humanas, tecnológicas y logísticas, resultado de la expansión económica intrazona. En el caso del MERCOSUR, la combinación entre políticas nacionales de apertura y la liberalización comercial intrazona, reforzó su atractivo externo (cuadro 1). La internacionalización de firmas locales mediante alianzas estratégicas diversificadas (*joint ventures o empresas conjuntas*, fusiones, adquisiciones), la desregulación del sector financiero, las perspec-

tivas del mercado ampliado, y la privatización de empresas públicas, amplificaron el atractivo del MERCOSUR como receptor de IED.

Por su parte, la apertura de nuevas áreas de inversión previstas en el acuerdo sobre Área Libre de Inversiones en la ASEAN (AIA) inauguró un período de expansión del comercio intraindustrial sub-regional. La existencia de nuevas firmas orientadas a la producción y exportación, las exitosas redes de capitalismo étnico reconocidas en Asia, la profundización del proceso de relocalización industrial japonés en el SEA, las mejoras en infraestructura, la distensión con China, la participación en redes de cooperación transpacíficas, el establecimiento de mecanismos de diálogo con actores extrazona, la incorporación de nuevos miembros, y el anuncio del Proyecto de Área de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA por sus siglas en inglés), definieron un escenario de negocios intra-ASEAN que consolidó su atractivo económico como futuro espacio integrado.

III.1. *El MERCOSUR: del juego cooperativo al fin de un ciclo*

Si el proyecto ASEAN es básicamente económico y surgido durante la Guerra Fría, el MERCOSUR es de raíz eminentemente política y consecuencia del fin de ésta. El predominio de enfoques neoinstitucionalistas sobre interdependencia económica en los noventa, impulsó el regionalismo económico y la formación de bloques económicos, siendo el MERCOSUR uno de ellos. Su institucionalidad legal se basa en el Tratado de Asunción (1991), que fija como meta la creación de un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay a lograrse en un plazo de diez años a partir del 1 de enero de 1995. El texto incluye además, objetivos sobre libre circulación de bienes y servicios, una política comercial común frente a terceros países, la adopción de un régimen de origen para fomentar el comercio intrazona, procedimientos para la solución de controversias, coordinación de políticas macroeconómicas y, finalmente, la creación de instituciones supranacionales. El acuerdo admite la adhesión de nuevos socios y se autodefine como un proyecto con-

formado por una pluralidad de Estados soberanos que aceptan un conjunto de reglas e instituciones comunes. El régimen de negociaciones intra-MERCOSUR reafirma la adopción del enfoque sobre regionalismo abierto y la opción multilateral como prioritaria⁶.

Un mercado sesgo político graduó los avances en materia de liberalización económica y socialización de normas comunes. En su etapa de mayor desarrollo, el ejercicio de la diplomacia presidencial allanó el camino frente a desacuerdos entre los principales socios y logró el apoyo de los socios menores. Hasta mediados de los noventa, la agenda regional del MERCOSUR priorizó avances sobre liberalización comercial e incluyó temas relativos a seguridad y defensa, políticas sociales, cooperación sindical, políticas culturales, y desarrollo de redes universitarias. Las estrategias nacionales de apertura reafirmaron el cauce integrador con proyección externa del bloque. Coincidencias políticas sustentaron asimismo la entidad internacional del MERCOSUR como un área económica con suficientes capacidades de negociación externa para entablar negociaciones con la Unión Europea, la Comunidad Andina de Naciones, otras iniciativas similares de integración subregional e incluso economías individuales.

La magnitud y atractivo del mercado ampliado, el potencial de la economía brasileña y las ventajas de acceso a una economía de altos ingresos (bajo ley de convertibilidad) como la argentina, compusieron un escenario apto para la radicación de IED. Como resultado, los flujos de comercio intrazona aumentaron (cuadro 1); las pequeñas y medianas empresas jugaron un papel crecientemente importante; las economías regionales en Argentina y estatales en Brasil se vieron directamente beneficiadas por el auge del MERCOSUR; mientras que la participación social a través de agencias de Gobierno y organizaciones no gubernamentales enriquecieron la visión de la integración restando importancia a la simple voluntad política de centros nacionales de decisión. Facilidades logísticas, un

⁶ Se entiende por regionalismo abierto el ejercicio de cooperación y/o integración económica mediante el otorgamiento mutuo de preferencias, compatible con el marco multilateral de negociaciones económicas y los postulados de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

nuevo tejido industrial resultado de fusiones y adquisiciones (F&A) de empresas, y la transnacionalización de las economías del bloque, otorgaron un plus de interés frente a la comunidad económica internacional. Por ejemplo, en Argentina aumentó la participación de firmas transnacionales (ETN) en la producción automotriz, alimenticia, química, petrolera, de telecomunicaciones y transporte aéreo. Un similar proceso se verificó en Brasil, donde la participación de las ETN en las ventas de las mayores empresas industriales pasó del 50% en 1989 al 65% a fines de los años noventa.

Por otro lado, la opción por un mercado común (integración profunda) impuso un cronograma de exigentes negociaciones. Metas taxativas sobre rebajas arancelarias (lineales y automáticas) y metas sobre coordinación macroeconómica (fiscal, financiera, cambiaria) fueron definidas ofreciendo un horizonte de previsibilidad de mediano y largo plazo. La transición hacia una unión aduanera culminó con la implementación del Arancel Externo Común (AEC) para bienes originarios extrazona contemplando asimetrías sectoriales, escalas de producción intrazona, y protección de industrias locales frente a la competencia externa. De igual forma, los avances en materia político-institucional culminaron con la introducción de la «cláusula democrática», figura jurídica que busca proteger los derechos humanos y garantizar el orden institucional en los Estados parte⁷. La agenda interna también contempló temas relacionados a la seguridad cooperativa, cuyo principal antecedente fue la Declaración de Foz do Iguazú (1985) entre Argentina y Brasil, sobre los usos pacíficos de la energía nuclear. En este campo, aumentaron los intercambios entre fuerzas armadas, y la cooperación en materia de crímenes internacionales, control policial en frontera, flujos migratorios y lucha contra el narcotráfico.

El impacto de los beneficios de la integración a nivel social se expresó en la expansión de «redes de conocimiento» entre institu-

⁷ Declaración Presidencial sobre el Compromiso Democrático en el MERCOSUR. La cláusula impone la suspensión de derechos como Estado Miembro o Estados parte, como consecuencia de la ruptura del orden institucional (golpes de Estado), sistemática violación de los derechos humanos o grave desorden institucional.

ciones educativas (en particular universidades) de los países miembros. Se emprendieron así diversas medidas intrabloque, las cuales contaron con el apoyo de gobiernos nacionales y locales, como fue el caso de políticas activas de intercambio universitario, el desarrollo de investigación conjunta y la promoción de beneficios en áreas fronterizas, con participación de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales (ONG).

Las prácticas internacionales sobre vínculos asociativos interregionales permitieron diversificar la agenda externa del MERCOSUR, ofreciendo un frente común en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y descomprimiendo la agenda de negociación impuesta por Estados Unidos para la formación del ALCA. Ejemplo de esto fue el Acuerdo Marco Interregional entre el MERCOSUR y la Unión Europea (diciembre de 1995) cuyo objetivo es crear un área de libre comercio para facilitar el ingreso de bienes y servicios con origen del MERCOSUR a los mercados europeos, y atenuar los impactos negativos que para la Unión Europea significaría la incorporación de ALC al proyecto ALCA⁸. En el contexto de su profundización y expansión, el MERCOSUR ha desarrollado una exigente agenda externa de negociaciones que ha resultado en el establecimiento de Mecanismos de Diálogo con países asiáticos como China, Japón y Corea del Sur. Finalmente, otro momento de importancia para el bloque, en términos de membresía, fue la incorporación de Chile y Bolivia como miembros asociados en 1996, y el reciente anuncio sobre la incorporación de Venezuela, como miembro permanente, en 2006.

⁸ La Primera Cumbre de Jefes de Estado se realizó en Río de Janeiro en 1999. La Segunda Cumbre, llevada a cabo en Madrid (2002), reafirmó una nueva relación institucional basada en valores y posiciones comunes entre las dos regiones. Véase W. Granbendorff (2003): «América Latina y la Unión Europea, ¿una asociación estratégica?», en G. Paz y R. Riordan (comps.), *América Latina en un contexto global en proceso de cambio*, Buenos Aires, Editorial Nuevo Hacer.

III.2. *La ASEAN: expansión y profundización*

El proceso de integración subregional en Asia revistió una dinámica similar. Los capitales líquidos internacionales buscaron oportunidades en las economías asiáticas. La estrategia de integración basada en interdependencia de mercado amplió oportunidades para las firmas japonesas, coreanas, chinas, europeas y estadounidenses. Los foros y organizaciones de cooperación económica y concertación política en la Cuenca del Pacífico y transpacíficos, incrementaron la complejidad para la formación de consensos; pero retroalimentaron el regionalismo asiático en un contexto de crecimiento de las economías en conjunto. Las preferencias comerciales multilaterales, regionales, y subregionales generaron una red de concesiones cruzadas (modelo del «plato de tallarines») que reforzaron los procesos de apertura económica. Enfoques pro mercado, antes que determinantes burocráticos, fueron los que regularon los intercambios económicos intrarregionales y extrazona, erosionando las posiciones proteccionistas residuales. De igual forma, las altas tasas de crecimiento obtenidas gracias al consumo doméstico y la expansión exportadora facilitaron a su vez nuevas concesiones mutuas intra-ASEAN. En este proceso, los Gobiernos, con el apoyo de los sectores empresariales y elites nacionales, colaboraron para crear una mayor actividad económica intrazona e impulsaron las prácticas subregionales de cooperación.

La vitalidad económica y la maduración del proceso subregional quedaron en evidencia en la Cumbre de Bogor (1993) cuando la ASEAN-6 definió un horizonte temporal para la formación del AFTA, opción que se ajusta a las prácticas difundidas sobre esquemas flexibles de negociación como instrumento válido para incrementar la competitividad internacional de las economías parte. El AFTA supone concesiones unilaterales sobre rebajas arancelarias (BA), eliminación de barreras no arancelarias (BNA), mejoras en los niveles de transparencia económica y armonización de políticas sobre IED de manera tal que los incentivos respondan al desarrollo armónico de las partes. Los instrumentos de política comercial e industrial priorizaron aumentos de competitividad en el sector manu-

facturero; mientras que por su parte, los productos agrícolas están incluidos en una amplia lista de excepciones.

La influencia ejercida por la ASEAN-6 sobre el resto de los países del SEA atrajo nuevos socios al acuerdo. Coincidente con la evolución del MERCOSUR, la ASEAN admitió el ingreso de nuevos miembros, y para finales de la década de los noventa el grupo sumaba ya diez economías gracias a la incorporación de Vietnam, Laos, Camboya y Myanmar. Por su parte, si bien la agenda regional se nutrió de temas esencialmente económicos, las discusiones incluyeron también temas relativos a defensa y seguridad cooperativa subregional, medio ambiente, cooperación técnica, desarrollo de autopistas de información y establecimiento de redes universitarias.

La emergencia de China como poder regional, y la necesidad de evitar el escalamiento de tensiones como consecuencia de incidentes armados en Vietnam y Filipinas; las pujas por recursos naturales, y las disputas con Pekín sobre soberanía en el Mar del Sur de China, dieron origen al *Asean Regional Forum* (ARF), como ámbito para elaborar medidas de construcción de la confianza. Una red de acuerdos complementarios como el *Tratado de Amistad y Cooperación en el Sudeste Asiático*, la *Declaración sobre la Zona Libre de Armas Nucleares del Sudeste Asiático* (SEANWFZ), y el *Acuerdo para la Cooperación en Temas Transnacionales* expresan similares preocupaciones sobre seguridad subregional. De igual manera, los acuerdos tendientes a reducir las tensiones en la Península Coreana y la elaboración de un código de conducta aplicable a la resolución pacífica de conflictos en el Mar del Sur de China, denotan las aspiraciones colectivas por preservar la estabilidad en el SEA.

IV. IMPACTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA Y RUPTURA DE LA VISIÓN COMÚN

IV.1. *Crisis, resiliencia y recuperación en la ASEAN*

La crisis asiática de 1997–1998 puso en entredicho la fortaleza del modelo asiático; pero también mostró cuán profunda era la inter-

dependencia económica intrarregional. Diversas fueron sus consecuencias, entre las que se puede mencionar la modificación del mapa político subregional; el surgimiento de conflictividad social, atenuada hasta ese entonces por efecto del crecimiento; y la exacerbación de tensiones interestatales a causa de la deficiente gestión de los recursos medioambientales, la falta de coordinación macroeconómica y la ausencia de planes de contingencia intrazona ante crisis financieras. Las manifestaciones y el descontento social reprodujeron la crítica situación en las economías más afectadas: Tailandia, Indonesia y Filipinas. De igual forma, la exacerbación de tensiones producto de problemas políticos y económicos irresueltos a nivel bilateral o multilateral (inversiones, cooperación financiera, incumplimiento de metas sobre rebajas arancelarias), alienaron a los miembros económicamente más poderosos de la ASEAN, en el marco de la abrupta modificación de expectativas y condiciones de competitividad ocasionadas por la devaluación de las monedas, la pérdida de confianza internacional y caída en los PIB, mientras que contradicciones entre una agenda de integración profunda y el principio de no-interferencia se hacían más evidentes.

La crisis amplificó los debates sobre el papel desempeñado por las organizaciones financieras multilaterales (FMI, Banco Mundial), el rol de los Estados Unidos y las bases de la futura cooperación económica regional. La percepción del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) como un instrumento inefectivo de diálogo, concertación y cooperación política transpacífico, legitimó la crítica de países miembros como Malasia que encontraron en esta situación la posibilidad de recuperar el ideal de un espacio asiático integrado sin la participación de poderes extrarregionales (léase Estados Unidos, Australia y Nueva Zelandia). Los «juegos de coordinación» flexible (Khaler, 2000) demostraron ser inconsistentes con las realidades nacionales. El nuevo escenario produjo cambios de enfoque sobre la óptima estrategia de integración a seguir por las economías líderes del grupo, que empezaron a asumir iniciativas unilaterales de negociación sobre tratados de libre comercio (TLC) con economías extrazona, abriendo una brecha de confianza entre los miembros de la ASEAN.

Sin embargo, diversos factores muestran el grado de resistencia ante las presiones externas y rápida recuperación de la ASEAN en la postcrisis frente a la experiencia del MERCOSUR. A partir de 1999, la ASEAN recuperó rápidamente la senda de crecimiento económico como resultado de: i) la expansión de la demanda china de bienes y servicios a causa de sus altas tasas de crecimiento, ii) el crecimiento en la economía estadounidense, tradicional demandante de materias primas, manufacturas y productos de la industria electrónica con origen ASEAN, y iii) el retorno de los capitales de inversión luego de la aplicación de reformas en el campo comercial, industrial y financiero.

Un resultado importante de esta recuperación fue el cambio de enfoque de los Gobiernos de la región sobre la ventaja de ceñirse a una estrategia multilateral, sea en el plano global o regional, lo que ocasionó cambios en las estrategias económicas externas de Japón, China, y Corea del Sur, economías que optaron por la negociación de TLC con los países de la región como opción más ajustada para alcanzar el libre comercio, acceso a mercados y captación de oportunidades de inversión. Sin renunciar al multilateralismo, estas iniciativas tratan de aprovechar la «ventana de oportunidades» que suponen las negociaciones sobre un acotado universo de bienes y servicios sometidos a liberalización y rebajas arancelarias. El ejemplo más claro en la inmediata postcrisis fue la postura tomada por Singapur, criticada repetidas veces por sus pares de ASEAN, a causa de la falta de coordinación con el resto de los miembros al negociar acuerdos bilaterales, como el concluido con Japón en 2002.

En consecuencia, sin renunciar al consenso básico sobre la importancia y la vigencia de la ASEAN, las partes buscaron un punto óptimo de coincidencia entre una ruptura parcial de solidaridad regional y la captación de ventajas colectivas por difusión de preferencias intrazona de acuerdos preferenciales negociados «fuera de la ASEAN». No obstante las tensiones, la ASEAN reafirmó los compromisos sobre formación del AFTA y el sendero de integración propuesto en el documento «Visión 2020». En una fase posterior, una vez consolidada la estabilidad económica, el proyecto ASEAN + 3 (China, Japón y Corea) destinado a formar un área de libre comercio regional en el Este de Asia, impulsó acuerdos pen-

dientes sobre coordinación macroeconómica y cooperación financiera intraasiática previamente definidos en la *Iniciativa de Chiang Mai* (mayo de 2000). A éste se han de sumar el proyecto de Área de Libre Comercio definido en el Acuerdo marco sobre Cooperación Económica Global entre China y la ASEAN, expuesto por el entonces primer ministro chino Zhu Rongji en noviembre de 2002; así como el Convenio del Esquema de Asociación y Cooperación Económica Integral Japón-ASEAN (CEP), de octubre de 2003⁹.

IV.2. *Del quiebre de consensos al estancamiento en el MERCOSUR*

Cuando la ASEAN inició el ciclo de recuperación, el MERCOSUR se encontraba ingresando en una fase de inestabilidad que cuestionó la existencia misma del proyecto de integración. Los componentes de la crisis no fueron sólo económicos sino políticos, institucionales, de gestión, y dejaron al descubierto la ausencia de una «visión compartida» entre los socios rectores del acuerdo (Argentina y Brasil). La crisis y estancamiento dividió las posiciones: una tendiente a profundizar la Unión Aduanera y otra proclive a reformular el MERCOSUR como Zona de Libre Comercio.

La devaluación de la moneda brasileña (efecto *caipirinha*, enero de 1999) y la posterior devaluación y *default* de la deuda argentina (efecto tango) expusieron los vacíos existentes en materia de coordinación macroeconómica e inconsistencias institucionales. Sin duda, la crisis de los socios mayores causó la parálisis del MERCOSUR e impactó negativamente la percepción sobre los beneficios del proyecto para los socios menores (Uruguay y Paraguay). El deterioro de la situación internacional post-11 de septiembre y el abrupto fin de enfoques sobre rescate de economías en crisis por parte de

⁹ Desde comienzos del año 2004 se iniciaron las discusiones preliminares entre gobiernos. Los objetivos propuestos consistieron en asumir el concepto de «dos velocidades» y lograr la implementación con seis países miembros del ASEAN (Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Brunei) en 2012. Con respecto a los otros cuatro países (Vietnam, Laos, Camboya y Myanmar) de ASEAN, se decidió su implementación en el año 2017.

instituciones financieras multilaterales, agravó la situación intra-MERCOSUR.

En un contexto donde las políticas nacionales priman sobre los objetivos regionales, esta fase postcrisis se extendió hasta el año 2003 cuando la estabilización del escenario político argentino permitió encausar nuevamente la agenda subregional de negociaciones económicas. Sin embargo, el MERCOSUR ya no sería el mismo. El ascenso en la jerarquía de poder político y económico por parte de sectores críticos respecto al modelo aperturista de los noventa, recelosos de la persistencia de asimetrías con Brasil (particularmente en lo referente a inversiones) y la necesidad de atender los complicados frentes internos antes que los externos han restado dinamismo al proyecto sin solucionar problemas de fondo. No obstante, también deben reconocerse los avances logrados, entre los que se hallan la implementación de un mecanismo aplicable a la solución de controversias (Protocolo de Olivos, 2002), la incorporación de Perú como miembro asociado en 2003, la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR como órgano para asistir al Consejo y Presidencia Pro Tempore, el ingreso de Venezuela en 2006 y la formulación conjunta de proyectos de integración energética y de infraestructura. De igual forma, el esperado logro del perfeccionamiento de la unión aduanera común en 2008, y la puesta en funciones del Parlamento del MERCOSUR a partir del 1 de enero de 2007 (sus miembros serán elegidos por voto popular en 2011) también deben considerarse como avances en materia económica e institucional en la subregión.

V. EL FUTURO ES POSIBLE PARA LA ASEAN Y EL MERCOSUR

En ALC el escenario político y económico aún está en definición. La emergencia de movimiento indigenistas en Bolivia, el ascenso de gobiernos de centro izquierda en ALC, y los enfoques críticos hacia Estados Unidos conforman un escenario de fracturas múltiples en la región en el que el MERCOSUR actúa como una caja de resonancia. Por su parte, en el SEA la inestable situación política de

países islámicos, tensiones geopolíticas (Península Coreana), y la reconfiguración de la geografía económica regional sobre la base del poder político y económico chino, la recuperación de la economía japonesa y la definición de un proyecto regional asiático comprensivo (Comunidad de Asia del Este), refuerzan las expectativas por alcanzar las metas integracionistas previstas en acuerdos multilaterales.

Tanto la redefinición del MERCOSUR, como la construcción de un espacio regional en la ASEAN se verifican en el contexto de tendencias operantes entre las cuales cabe destacar: En primer lugar, la primacía de estrategias flexibles de negociación comercial externa impone dudas sobre el MERCOSUR y fortalece las opciones de la ASEAN. El nuevo mapa de intereses políticos y económicos mundiales y el regionalismo postcrisis, induce a la adopción de estrategias flexibles para sortear las rigideces impuestas por un complejo escenario multilateral de negociaciones para las economías en desarrollo (virtual fracaso de la Ronda Doha de la OMC). Un sistema flexible de respuestas asociativas subregionales, interregionales y extrarregionales parece imponerse sobre un rígido esquema de compromisos que aumenta los costos de transacción entre las partes y obliga a la permanente inclusión de nuevos incentivos para mantener el atractivo de los socios menores.

Pocas dudas existen respecto a que los TLC son un instrumento ideal para potenciar las complementariedades entre economías e involucrar mayor número de agentes económicos, en especial las pequeñas y medianas empresas. Desde esta perspectiva, el MERCOSUR está atrapado en la indefinición que supone la inacabada transición desde la unión aduanera al mercado común. Excepciones persisten en el sector automotor, bienes de capital, informática, y telecomunicaciones. El sector industrial representa el 22% del PIB argentino y el 34% del brasileño; una diferente configuración productiva que obliga a la permanente administración negociada de metas sobre política industrial.

De igual forma, fricciones adicionales surgen como consecuencia de: i) un subdesarrollado sistema de solución de controversias, ii) límites institucionales verificables en la aprobación de normas y regulaciones (internalización) y iii) la desconfianza de los socios me-

nores, Uruguay y Paraguay, quienes rechazan el peso adquirido por el eje Brasilia-Buenos Aires en desmedro de prácticas basadas en el consenso¹⁰. El último ejemplo fue la introducción de la Cláusula de Adaptación Competitiva (CAC) entre Argentina y Brasil que supone frenos al comercio bilateral en sectores considerados sensibles como automotores y electrodomésticos, en contradicción con objetivos de libre competencia dentro de un mercado común.

Con base a lo anterior, se podría afirmar que, frente a los problemas en el MERCOSUR se destacan tres posibles opciones: i) mantener el *statu quo*, es decir, dilución o licuación paulatina del MERCOSUR; ii) profundización, que implica consolidar y profundizar la integración para alcanzar un verdadero mercado común; o iii) reformulación, lo que incluiría consolidar primero una Zona de Libre Comercio como paso intermedio hacia la efectiva Unión Aduanera.

Una segunda variable a considerar es el papel desempeñado por actores relevantes en el juego de la integración y la competencia por el liderazgo en la ASEAN y el MERCOSUR. Evaluar el presente y futuro del MERCOSUR implica asumir tendencias contrapuestas. Por una parte, un factor importante son las aspiraciones de Brasil como líder regional en ALC¹¹, que persiste en su pretensión de construir un contrapoder latinoamericano frente a los Estados Unidos mediante un sistema sudamericano de cooperación (Jaguaribe, 2003), anteponiendo la formación de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) al proyecto ALCA. Pero por otro lado, la ausencia de un liderazgo visible (hegemonía benigna) en el sur de ALC, expresa —para sus críticos— la indefinición de un compromiso por parte de Brasilia para sostener el proyecto MERCOSUR. Legitiman estos argumentos la persistencia de «fuerzas profundas» en la estrategia política y económica internacional de Brasil, fundadas en prioridades domésticas antes que en dispositivos comunes surgidos del MERCOSUR. La visión prevaeciente en Brasil es que

¹⁰ Uruguay inició conversaciones con Estados Unidos para la firma de un acuerdo sobre inversiones considerado el paso previo para la firma de un TLC, introduciendo un factor de presión sobre los restantes socios del MERCOSUR.

¹¹ R. Roett (2003): «El papel de Brasil como potencia regional», en G. Paz y R. Riordan (comps.), *América Latina en un entorno global en cambio*, Buenos Aires, Argentina, Nuevo Hacer, pág. 244.

los incentivos para eliminar obstáculos a la libre circulación de bienes y servicios dentro del bloque son limitados y, por ende, insuficientes para llevar la Unión Aduanera en dirección de un mercado común. Asimismo, una estrategia de desarrollo autónomo y enfoques divergentes por parte de factores internos de poder (poder ejecutivo, fuerzas armadas) y el sector industrial, restan apoyos al MERCOSUR como proyecto subregional por parte de las élites dirigentes brasileñas.

Otras limitaciones para el ejercicio del liderazgo brasileño en la región provendrían de sus limitadas capacidades financieras aplicadas a sostener el crecimiento económico subregional y a involucrar al resto de las economías latinoamericanas. Limitaciones que imponen su aplicación a planes y proyectos industriales internos vía, por ejemplo, el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES). Esta función de «locomotora» económica latinoamericana no la cumple tampoco México y menos Estados Unidos, con la administración de George W. Bush preocupada por resolver problemas en otros frentes externos antes que en definir una agenda de desarrollo para ALC, incorporar el proyecto MERCOSUR y diseñar herramientas específicas de política económica para tal fin. Lo anterior no parece ocurrir en la ASEAN, en cuyo caso China, Corea del Sur, Singapur, Taiwán y Japón en distinta escala, ejercen la administración de los procesos económicos regionales y cuentan con recursos financieros para ser volcados a proyectos intrazona.

V.1. *El MERCOSUR y la ASEAN: núcleos de integración*

Tal vez el factor más importante para definir la importancia de estos dos bloques se refiere a la persistencia de ambos proyectos como núcleos de integración en ALC y Asia respectivamente. Pese a las tensiones y debates expuestos en este capítulo, ambos son percibidos como plataformas sobre las cuales es posible construir identidades regionales y aumentar capacidades de negociación e imposición en el frente multilateral. El MERCOSUR ha dado aliento y aún impulsa la institucionalización de consensos en el Cono Sur de ALC con extensión hacia toda la región, siendo desde este

punto de vista, promotor del multilateralismo cooperativo regional. Para Brasil, el MERCOSUR es el «núcleo duro» de la Comunidad Sudamericana de Naciones, la cual se perfila como un proyecto alternativo al ALCA.

La posibilidad de obtener beneficios dinámicos basados en economías de escala y especialización a partir del comercio intraindustrial en economías abiertas y geográficamente próximas, siguen contando como las mayores ventajas del MERCOSUR y la ASEAN. Es cierto que en el MERCOSUR rigen escasos instrumentos comunes propios de un mercado común y las señales estratégicas no son claras (no se registran avances en las negociaciones con la UE aún cuando, por otra parte, se ha logrado ya firmar un Acuerdo sobre Preferencias Acotadas [PTA] con India). Sin embargo, el MERCOSUR posibilita que sus miembros amplíen sus oportunidades en el mercado regional latinoamericano y que reduzcan sus pérdidas a causa de restricciones de acceso en economías desarrolladas, pudiendo asimismo adoptar posiciones comunes con el fin de lograr objetivos en la OMC. En tal sentido, el MERCOSUR asume negociaciones conjuntas en la Ronda de Doha, constituye un espacio de consenso en el seno mismo de la OMC, forma parte del grupo de países en desarrollo opuestos al proteccionismo agrícola (G-20) y extiende su influencia a través de organizaciones políticas latinoamericanas y hemisféricas como la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre temas de seguridad regional cooperativa, cuyo ejemplo más notable es el caso de la crisis política en Haití.

Las negociaciones técnicas encaminadas a la incorporación de México y la reciente incorporación de Venezuela sostienen el argumento del MERCOSUR como núcleo de integración subregional. El desencanto mexicano sobre los reales efectos del TLCAN, la variabilidad de la posición estadounidense respecto a temas sensibles para México como migración, pobreza y estructura económica dual (norte-sur) han volcado su interés hacia el MERCOSUR. El caso venezolano por su parte remite a determinantes políticos, como lo son la similar identificación sobre el ideal de integración latinoamericana, y el balance de poder interno en el mismo MERCOSUR (atenuar el liderazgo de Brasil); mientras que para Brasil esto repre-

senta la oportunidad de acceder a recursos energéticos venezolanos en mejores condiciones. En este sentido, los acuerdos MERCOSUR-CAN responden a la necesidad de ampliar el alcance geográfico de su influencia, proveer estabilidad a los procesos domésticos en Estados parte (particularmente Bolivia) y sumar facilidades logísticas que posibiliten la salida de producción exportable hacia los dinámicos mercados asiáticos por puertos chilenos y/o peruanos.

Por su parte, la ASEAN es seducida por alternativas de negociación en el marco de la competencia entre China (*Framework Agreement on ASEAN-China Economic Cooperation*, Phnom Penh, 2002) y Japón, en pugna por aumentar su influencia subregional mediante la firma de acuerdos de libre comercio. La puja de poder e influencia entre China y Japón propone un juego de negociación con la ASEAN del cual ésta aspira a obtener las mayores ventajas. La disposición china en promover la formación de un área de libre comercio reside en: i) sus aspiraciones por contener la influencia estadounidense en la subregión, ii) el hecho que el cambio en el patrón de industrialización intrasiático postcrisis favorece a China, la apertura de nuevos sectores de inversión luego de su ingreso a la OMC ha hecho más atractivo el mercado chino para las firmas multinacionales con intención de racionalizar sus procesos de producción en el este de Asia, iii) la influencia de «redes chinas» de negocios en el SEA que se expande sobre la base de la pertenencia étnica reforzando la interacción entre las economías, y iv) las concesiones chinas atendiendo al atractivo de su inmenso mercado luego de su ingreso a la OMC (Doha, 2001) para bienes y servicios producidos intrazona. Si bien tanto la ASEAN como China compiten en sectores industriales con mano de obra intensiva (sector textil) o en industria electrónica, ambas negocian ventajas comerciales, apertura de inversiones, cooperación para el desarrollo, entrenamiento y capacitación de recursos humanos y asistencia en el campo agrícola. Por otra parte, la ASEAN perdura como un proyecto con identidad particular en el seno del APEC, y se encuentra desarrollando procesos de negociación interregionales, similares al caso MERCOSUR-Unión Europea, en el marco del ASEM (Asia-Europe Meeting).

La ASEAN perdura también como el ámbito de cooperación subregional en materia de seguridad, y entre sus aportes destacan la

búsqueda de la estabilización en la Península Coreana, la administración de recursos naturales compartidos en el Mar del Sur de China, la coordinación de acciones sobre protección del tránsito marítimo en el SEA y la lucha contra el terrorismo. En este esquema, ninguno de los escenarios prefijados para su realización, sean secuenciales (ASEAN-China, ASEAN-Japón, ASEAN-Corea) o simultáneos (ASEAN + 3), relegan la entidad de la ASEAN, sino que por el contrario la consideran imprescindible para lograr estos objetivos. Desde este punto de vista, a diferencia del MERCOSUR en ALC, la ASEAN es seducida por las principales economías asiáticas con las consiguientes expectativas sobre maximización de beneficios, producto de una saludable competencia por lograr acuerdos preferenciales sobre comercio e inversiones que consoliden su entidad e importancia política y económica.

CONCLUSIONES

El MERCOSUR y la ASEAN constituyen modelos de asociación integrativa en ALC y el SEA con rasgos de homogeneidad y diferenciación, considerando variables tales como circunstancias históricas, tradiciones culturales y el legado político-institucional aplicado a la construcción de consenso. En los años ochenta, estos proyectos regionales o sus actuales miembros aspiraron a consolidar áreas de paz y estabilidad funcionales para el desarrollo económico. En los años noventa, estos vivieron su etapa de mayor expansión cuando se verificaron aumentos en el comercio intrazona y captación de IED. La ASEAN y el MERCOSUR se consolidaron así como polos subregionales de crecimiento, diversificando sus respectivas agendas externas y alentando la creación de instituciones que reforzaron los principios de acción colectiva. Sin embargo, la crisis económica asiática, el progresivo deterioro de la situación financiera de Brasil y Argentina y, por último, el cambio en las expectativas internacionales post-11 de septiembre han erosionado la disciplina de negociación, introduciendo factores de inestabilidad en ambos proyectos.

Sin embargo, a pesar de las tensiones, la ASEAN y el MERCOSUR persisten como núcleos de integración en el SEA y en el Cono Sur latinoamericano respectivamente. En la actualidad, el MERCOSUR ha recuperado su importancia como instrumento de negociación aplicado a enfrentar un complejo escenario multilateral de negociaciones económicas, gracias a la convergencia entre escala económica y capital político.

Por su parte, la competencia entre China y Japón coloca a la ASEAN en una ventajosa posición. Los proyectos sobre creación de un área de libre comercio ASEAN-China, la similar iniciativa con Japón o, los más ambiciosos, como ASEAN + 3, así lo verifican. Por motivos geopolíticos, capacidades económicas y disponibilidad de recursos naturales, las economías de la ASEAN son imprescindibles para lograr la ansiada meta de un espacio económico integrado en el Este de Asia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

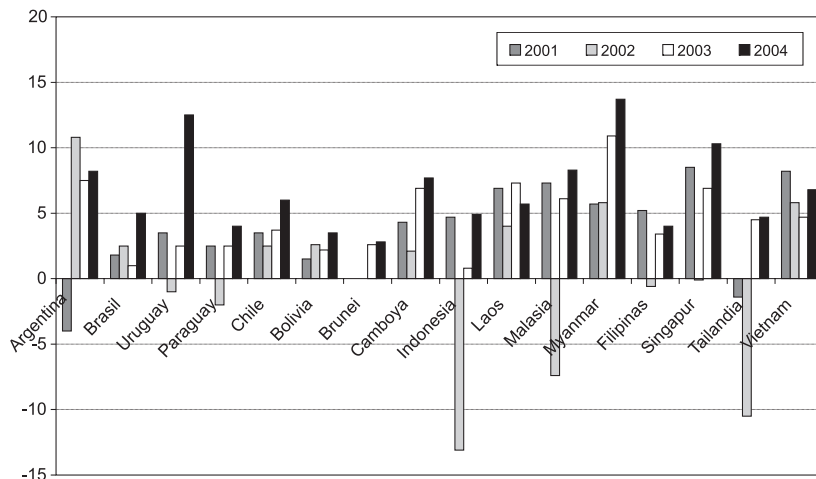
- Birdsall, N. y Jaspersen, F. (eds.) (1997): *Pathways to Growth. Comparing East Asia and Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Bouzas, R. (comp.) (1997): *Regionalización e integración económica, instituciones y procesos comparados*, Buenos Aires, ISEN-Nuevo Hacer.
- Bustelo, P. (1999): «Globalización económica, crisis financiera e integración regional; enseñanzas de Asia para América Latina», en *Revista de Economía Mundial*, Madrid.
- Cesarin, S. y Moneta, C. (2005): *China y América Latina, nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una nueva ruta de la seda?*, BID – INTAL, Buenos Aires.
- Crone, D. (1993): «Does the Hegemony Matter? The Reorganization of the Pacific Political Economy», en *World Politics*, vol. 45, núm. 4.
- Drysdale, P. y Garnaut, R. (eds.) (1994): *Asia Pacific Regionalism: Readings in International Economic Relations*, Pymble, Harper Collins.
- Faust, J. y Mols, M. (1998): *Latin America and the Asia Pacific: an Emerging Pattern of International Relations*, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, documento número 28.
- Giacalone, R. (1999): «Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G-3 y el MERCOSUR».

- SUR», en *Aldea Mundo*, octubre 1998-abril 1999, Biblioteca Digital Andina, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.
- Gilpin, R. (2001): *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton University Press.
- Iglesias, E. (1997): «The New Face of Regional Integration», en S. Burki y G. Perry (eds.), *Trade: Towards Open Regionalism*, Banco Mundial, Washington D.C.
- Jaguaribe, Helio (2003): «MERCOSUR y ALCA», en *Studia Politicae*, núm. 1, pp. 15-27.
- Katzenstein, P. J. (1997): «Asian Regionalism in Comparative Perspective», en P. Katzenstein y T. Shiraiishi (eds.), *Network Power: Japan and Asia*, Ithaca, Cornell University Press.
- Keohane, R. (1993): «The Analysis of International Regimes: Toward a European-American Research Programme», en V. Rittberger (ed.), *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press.
- Kuwayama, M. (2001): *Search for a New Partnership in Trade and Investment between Latin America and Asia Pacific*. INTAL – ITD – STA, Occasional Paper 12, noviembre.
- Leong, S. (1998): *ASEAN Towards 2020. Strategic Goals and Future Directions*, ASEAN Academic Press, Malasia.
- Mols, M. (1998): «El regionalismo en América Latina y el Sudeste Asiático: aspectos comunes y diferencias», en L. Tomassini (ed.), *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Anuario RIAL.
- Pangestu, M. (1995): «The ASEAN Free Trade Area: Going Forward the ASEAN Way», en H. Soesastro (ed.), *ASEAN in a Changed Regional and International Political Economy*, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta, Indonesia.
- Paz, G. y Riordan, R. (comps.) (2003): *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, Buenos Aires, Nuevo Hacer.
- Peña, F. (2000): «Los intereses del MERCOSUR en sus negociaciones con la Unión Europea», en *Working Group on EU – MERCOSUR Negotiations*. Experts Workshop Briefing Notes, Río de Janeiro, Brasil.
- Pipitone, U. (1997): *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, Madrid.
- Pizarro, R. (1999): *Comparative Analysis of Regionalism in Latin America and Asia Pacific*. International Trade and Development Finance Division CEPAL (ECLAC), Serie Comercio Internacional 6, Santiago, Chile, diciembre.
- Redrado, M. (2003): *Exportar para crecer*, Buenos Aires, Planeta.
- Roett, R. (comp.) (1999): *MERCOSUR: Integración regional y mercados mundiales*, Buenos Aires, Nuevo Hacer.

- Sinh, A. (1998): *ASEAN – MERCOSUR*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, CARI, Documento de Trabajo número 25.
- Sistema Económico Latinoamericano (SELA) (2000): *Asia después de la Crisis*. Documento SELA, Caracas, Venezuela.
- Smith, A. (2002): «Recent Developments in Southeast Asia», en *Institute of Southeast Asian Studies*, número 6, abril, Singapur.
- Soo Pang, E. (2003): «AFTA and MERCOSUR at the Crossroads: Security, Managed Trade and Globalization», en *Contemporary Southeast Asia*, vol. 25, abril, Singapur.
- Taccone, J. J. y Uziel, N. (2002): *MERCOSUR- Report*. Banco Interamericano de Desarrollo, Reporte sobre el MERCOSUR número 7.
- Wilhelmy, M. y O’Shea, P. (ed.) (1998): *América Latina y Asia Pacífico: oportunidades ante la crisis*. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Fundación Chilena del Pacífico, Santiago, Chile.
- Yamazawa, I. (1994): «On Pacific Economic Integration», en P. Drysdale (ed.), *Asia Pacific Regionalism: Reading In International Economic Relations*, Harper Collins.

ANEXO

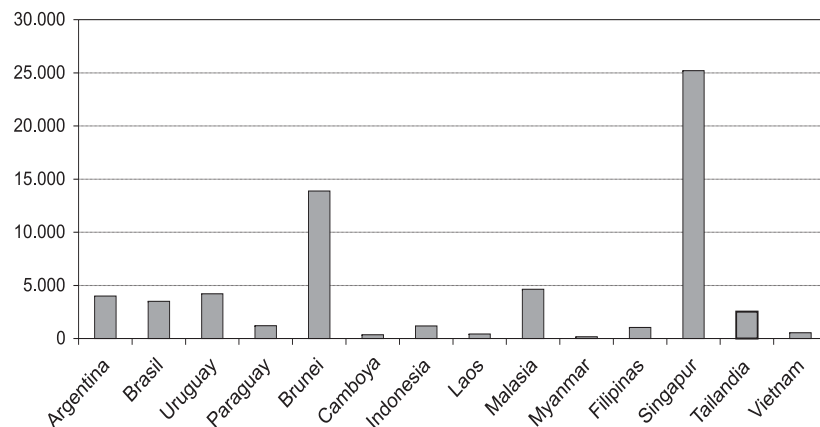
GRÁFICO 1. ASEAN-MERCOSUR: evolución del PIB (%)



(*) Estimado.

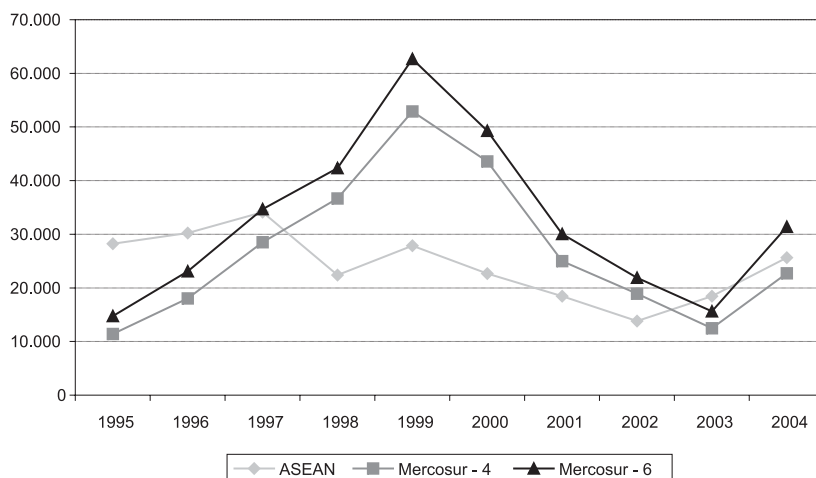
FUENTE: Base de datos de la Secretaría de la ASEAN, www.aseansec.org, Banco Asiático de Desarrollo (ADB) y Centro de Economía Internacional (CEI), Argentina.

GRÁFICO 2. PIB /per capita, MERCOSUR-4 y ASEAN (US\$, 2004)



FUENTE: Base de datos de la Secretaría de la ASEAN, www.aseansec.org, Banco Asiático de Desarrollo (ADB) y Centro de Economía Internacional (CEI), Argentina.

GRÁFICO 3. Evolución de la IED en ASEAN y MERCOSUR (US\$ millones)



FUENTE: Elaborado sobre la base de <http://www.aseansec.org>, CEI, y datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2006.

CUADRO 1. Comercio del MERCOSUR (US\$ millones)

Destino/Origen	2000	2001	2002	2003	2004
Export. intra MERCOSUR	17.699	15.214	10.166	12.630	17.192
Export. hacia resto del mundo	66.887	72.668	78.717	93.458	118.376
Export. totales	84.586	87.882	88.883	106.088	135.568
Import. intra MERCOSUR	17.576	15.331	10.296	12.966	17.447
Import. desde resto del mundo	69.046	66.294	49.416	53.176	73.406
Import. totales	86.622	81.625	59.711	66.143	90.853
Comercio intra MERCOSUR ..	35.275	30.545	20.462	25.597	34.639
Comercio extra MERCOSUR..	135.933	138.961	128.132	146.634	191.782
Comercio total	171.208	169.507	148.594	172.231	226.421
Saldo com. con R. del Mundo ..	-2.158	6.374	29.301	40.282	44.970

FUENTE: Centro de Economía Internacional (CEI), Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Rep. Argentina, 2006.

11. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE COREA Y CHILE: UNA INICIATIVA PARA UN ACUERDO TRANSPACÍFICO DE LIBRE COMERCIO

WON-HO KIM*

INTRODUCCIÓN

El tratado de libre comercio (TLC) entre Chile y Corea¹ entró en vigencia el 1 de abril de 2004. Siendo éste el primer TLC firmado por el Gobierno de Seúl, el acuerdo tiene importantes consecuencias no sólo para la política comercial surcoreana y las relaciones de este país asiático con América del Sur, sino también para las relaciones transpacíficas. Mientras Chile era un experto negociador, con varios acuerdos ya suscritos con sus socios comerciales más importantes, Corea nunca había negociado un acuerdo de este tipo, siendo esta falta de experiencia uno de los factores que contribuyeron a la prolongación de las negociaciones. Sin embargo, y aún más importante, este proyecto de TLC implicaba un cambio significativo en la tradicional política comercial coreana, basada en el enfoque multilateral del comercio mundial. Habiéndose Corea embarcado en el esquema bilateral de negociaciones comerciales, se esperaba que este *momentum* pueda alcanzar a sus socios comerciales más importantes y permita promover futuras iniciativas basadas en la estrategia regional.

El establecimiento de la relación de libre comercio con Chile implica para Corea mejores relaciones con este país en particular, y con América del Sur y América Latina en general. Aunque las rela-

* Director del Center for Regional Economic Studies, Korea Institute for International Economic Policy (Seúl, Corea).

¹ Corea en este ensayo se refiere a la República de Corea /Corea del Sur.

ciones coreano-latinoamericanas vivieron su «luna de miel» durante la primera parte de la década de los noventa (Kim, 1999), éstas sufrieron un retroceso como consecuencia de la crisis financiera asiática de 1997-1998, y parcialmente, debido al comercio interregional sudamericano. Se esperaría entonces que este TLC acelere la recuperación de estas relaciones y fortalezca la presencia coreana en la región.

Por otra parte, el TLC Corea-Chile puede desempeñar un papel importante en las relaciones comerciales transpacíficas, al haber sido el primer acuerdo suscrito entre un país de Asia del Este y uno latinoamericano. Corea y Chile tienen, por su parte, objetivos propios con respecto a su política comercial birregional latinoamérica-Asia del Este para contribuir a estas relaciones interregionales. Aunque varios países hayan incrementado su comercio e inversiones a través del Pacífico, y muchas regiones y esquemas interregionales intenten promover, institucionalizar y facilitar estas relaciones comerciales; el TLC Corea-Chile impulsará a las otras economías de la región al lanzamiento de una comunidad comercial transpacífica. Además, el TLC, como uno de los pocos esquemas interregionales, servirá de prueba para resolver el famoso debate sobre el bilateralismo y el regionalismo como «constructores» u «obstaculizadores» del multilateralismo.

Por último, y no menos importante, el TLC Corea-Chile conlleva ciertas implicaciones políticas importantes para la ejecución de la política de liberalización en Corea. El acuerdo entró en vigencia en el contexto de una crisis financiera sin precedentes en este país, y con el consecuente programa de reestructuración en diversos sectores. Por lo tanto, el TLC ha sido percibido como un esquema para reformar el sector agrícola, por lo que las reacciones sociales hacia el mismo han sido altamente politizadas.

Los tres años de negociación de este tratado concluyeron en octubre de 2002, y el acuerdo fue suscrito en febrero de 2003 por ambos Gobiernos, luego de consultas sobre la redacción técnica del texto. Aunque el tratado fue sometido el 8 de julio de 2003 a la Asamblea Nacional (la legislatura coreana), estuvo allí más de siete meses hasta que fue finalmente ratificado en febrero de 2004, debido a las objeciones de agricultores locales y algunos legisladores.

Así, la forma como el Gobierno coreano manejó la ratificación del TLC y su ejecución marcará un importante hito en la política económica de liberalización en Corea. Tal politización obstaculizó el proceso de negociación, testificando que cualquier Gobierno democrático no puede dejar de tomar en cuenta las diversas demandas de participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.

En este capítulo se exploran estas cuatro implicaciones temáticas del TLC Corea-Chile. Al hacer esto, se ha adoptado no sólo una perspectiva económica sino también política, que se considera necesaria para entender ciertos aspectos importantes del tratado. En las secciones siguientes se examinarán la política comercial tradicional de Corea y la nueva dirección que ésta ha tomado; las relaciones de comercio e inversión de Corea con América del Sur; el surgimiento de un esquema comercial transpacífico; el papel desempeñado por Corea y Chile en este proceso; y la política del TLC en Corea. Aunque el acuerdo ha sido firmado entre los dos países, en este capítulo se examinan tan sólo las implicaciones para Seúl, sin discutir en detalle la perspectiva chilena. Tan sólo se hacen algunas consideraciones en torno a la política comercial del país sudamericano y su política del TLC, cuando se ha considerado indispensable.

I. EL CAMBIO EN LA POLÍTICA COMERCIAL COREANA

La economía coreana ha crecido de forma veloz durante las últimas tres décadas (desde los años sesenta a los ochenta) fundamentalmente a través de políticas de promoción de exportaciones, iniciando con una mano de obra poco calificada que pudo ser transformada en una fuerza laboral altamente competitiva, complementada por alta tecnología. Como el sector manufacturero fue el que representó la mayor parte de las exportaciones nacionales, la economía coreana se ha visto beneficiada por el sistema multilateral de comercio. Hasta hace poco, Corea fue uno de los pocos miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sin acuerdos regio-

nales o bilaterales de libre comercio. En lugar de inclinarse por este tipo de acuerdos, Seúl se había inclinado hacia el multilateralismo, representado por las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), por diversas razones:

En primer lugar, un enfoque regional o bilateral no era atractivo para Corea porque sus relaciones comerciales eran bastante diversificadas, incluyendo a la mayor parte de las regiones del mundo. De haber tomado la ruta bilateral, Corea hubiese corrido el riesgo de discriminar en contra de otros socios comerciales, y en última instancia, distorsionar su estructura comercial. En el debate más famoso sobre la utilidad del bilateralismo y del regionalismo para promover el multilateralismo —el debate de los *building blocs vs. stumbling bloc* (Bhagwati, 1993; Thurow, 1992)—, Corea asumió una posición pesimista. Así, el Gobierno coreano deseaba fortalecer la aplicación del artículo XXIV del GATT como excepción de la cláusula de la nación más favorecida. Esta posición fue reiterada en la primera reunión ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1996, en la que se señalaron los efectos negativos del regionalismo y se demandaron medidas más estrictas en contra de su expansión (Cheong, 2002: 15).

En segundo lugar, el sector agrícola coreano es fuertemente resistente a la liberalización, y cualquier proceso bilateral o regional podría haber añadido más elementos a la controversia política ya marcada por el proceso de liberalización multilateral, en el contexto de la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. De esta manera, Corea dependía de forma amplia del enfoque multilateral. Esto último también explica porqué el fuerte rechazo al bilateralismo fue interpretado como resistencia a la liberalización comercial bajo el *boom* global de acuerdos bilaterales.

Tal enfoque tradicional multilateral, no obstante, ha perdido fuerza en los años recientes debido a la propagación de acuerdos comerciales regionales alrededor del mundo. Según la OMC, el número reportado de acuerdos comerciales regionales, incluyendo todo tipo de bloque comercial, como las zonas de libre comercio, uniones aduaneras y uniones económicas, alcanzaron 250 en marzo de 2002. La mitad de éstos se reportaron después del lanzamiento de la OMC. Esto es una tendencia contraria al conocimiento con-

vencional que señala que los países firman ansiosamente acuerdos preferenciales como garantía ante la posibilidad del fracaso de las negociaciones multilaterales.

Además, Estados Unidos, un convencido defensor del multilateralismo, ha continuado una estrategia regionalista al embarcarse en las negociaciones para constituir un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), propuesta en diciembre de 1994. Aunque el acuerdo de libre comercio entre Israel y Estados Unidos, el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) pueden ser vistos como ejemplo de una estrategia de acción recíproca con el multilateralismo para incidir en las negociaciones de la Ronda Uruguay, el ALCA superaba tal esquema.

Un creciente número de expertos comenzó a promover los acuerdos preferenciales como bloques que abren el camino al multilateralismo, en complemento a instituciones como la OMC o la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (Bergsten, 1996; OMC, 1995). Corea, ajena a esta tendencia, se convirtió en una de las naciones más afectadas por la desviación de comercio contra los no miembros de acuerdos preferenciales. Para los países excluidos de tales acuerdos, la manera más práctica de suavizar el impacto negativo en sus economías y sus intereses comerciales era incorporarse a la tendencia regionalista. Dado que el futuro de la economía de Corea depende de forma crucial de la manera como su sector comercial se pueda ajustar a los retos externos, el mayor significado del TLC con Chile es que éste marca un cambio en su política comercial.

No obstante, fue la crisis financiera de 1997-1998 la que en última instancia provocó un giro de timón del Gobierno coreano (Coe y Kim, 2002). Antes de la crisis financiera, que abarcó desde Tailandia hasta Hong Kong, para finalmente golpear el mercado financiero de Corea; existían discusiones en el seno del Gobierno, particularmente en el antiguo Ministerio de Comercio, Industria y Energía (MOTIE), sobre la factibilidad de suscribir acuerdos preferenciales con los socios comerciales más importantes. Después de la visita del ministro Lim Chang Yeol a Santiago de Chile en octubre de 1997, el MOTIE lanzó un grupo de estudio de factibilidad para un TLC,

sin obtener muchos progresos. Sin embargo, la subsiguiente crisis financiera de noviembre de 1997, el cambio de gobierno en Corea en febrero de 1998 y la reorganización de los ministerios responsables de la negociación comercial (siendo otorgada esta función al reorganizado Ministerio de Asuntos Extranjeros y Comercio-MOFAT); condujeron a que la Oficina del Ministerio de Comercio tomara la opción del TLC seriamente; y el 5 de diciembre de 1998, el Comité Ministerial sobre Política Económica Internacional anunció finalmente una nueva política de promover negociaciones de TLC, escogiendo a Chile como el primer socio.

En 1998, la economía coreana presentó signos de estancamiento (6,7% de crecimiento, el PIB caía por segunda vez desde 1970 y la tasa de desempleo alcanzó el 6,8%, el más alto nivel desde 1967). A consecuencia de esto, el Gobierno coreano decidió en 1998 reestructurar el sector financiero y corporativo en concordancia con las condiciones dadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI). La mayor necesidad del Gobierno coreano en ese momento era influir en las fuentes de crédito externo a través de la reforma económica y las políticas de puertas abiertas. Por su parte, se consideraba que los TLC podrían asegurar un mejor ambiente de negocios para los inversionistas extranjeros y facilitar así la promoción de exportaciones. En particular, una vez que los TLC comenzaran a ser vistos de forma general como un canal de apertura comercial, Corea necesitaría demostrar su decisión de construir un «país abierto al comercio». Como la mayor parte de los países del mundo estaban ya involucrados en TLC, la exclusión de esta tendencia podía parecer signo de una posición pasiva frente a la liberalización comercial, al mostrar que no se hacía nada para mitigar los efectos de la desviación de comercio.

Tal política reforzaría los procesos de liberalización comercial en marcha en Corea desde inicios de los ochenta para eliminar las barreras al comercio, especialmente en el sector manufacturero, a través de medidas unilaterales, acuerdos bilaterales, las negociaciones de la Ronda Uruguay y el acceso a la OCDE. Los programas de liberalización fueron recientemente acelerados por los programas del FMI, que enfatizan la eliminación de los subsidios, las licencias restrictivas de importaciones y los programas de diversificación de las

importaciones, así como la mejora de la transparencia de los procedimientos de certificación de importaciones (Yang, 2002).

De acuerdo con las teorías del comercio, mientras más cerca estén localizados geográficamente los socios de un área de libre comercio y mientras mayor sea su volumen de intercambio comercial, mayores serán los beneficios que se derivan de la formación de un acuerdo preferencial (Krugman, 1991; Frankel, 1997). Para Corea, los socios más favorables en este sentido serían Japón, China, Estados Unidos y la Unión Europea. Japón y China, entre otros, son socios comerciales estratégicos en cualquier sentido. Ambos países no son sólo socios importantes y dinámicos, sino que si unieran fuerzas con Corea para formar una región de libre comercio, el poder de negociación de este país se incrementaría. Además, tal acuerdo regional se ampliaría para incluir a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), estableciéndose una vasta zona de libre comercio «ASEAN+3». Sin embargo, los tres países estaban desarrollando sus propias iniciativas de libre comercio de forma independiente al momento de la negociación de Corea con Chile. Japón suscribió un TLC con Singapur, y China estaba negociando con la ASEAN. Todos estos esfuerzos dotarían a los tres países con el conocimiento, la experiencia y la visión para promover la cooperación regional.

El enfoque lento y cauteloso, y en tres direcciones distintas adoptado por los tres países puede ser también explicado por la desconfianza histórica que existe entre ellos y que tomará tiempo para que desaparezca, incluso en un contexto marcado por los retos de la competencia global, así también como por la incertidumbre sobre los resultados esperados en sus respectivas economías. Esto explica en parte la manera en que la negociación de libre comercio entre Corea y Japón se estancaría después de la fase inicial, y la manera en que una hipotética negociación de libre comercio entre Corea, Japón, y China apenas podría materializarse, a pesar de la retórica diplomática trilateral a favor de tal iniciativa.

Cuando el Gobierno coreano decidió que Chile sería su primer socio en un TLC, tomó en consideración variables macroeconómicas: Chile es el país más estable del Cono Sur y está abierto al comercio con los países más importantes del sureste asiático (Butel-

mann y Meller, 1992; Sáez, 1995). El hecho que Chile esté ligado a Argentina y Brasil a través del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) incidió en la decisión de considerarlo como un socio estratégico, como se describe en la próxima sección. Desde entonces, Santiago ha promovido de forma enérgica su política de servir como puente entre el Asia-Pacífico y América del Sur. En este aspecto, Juan Salazar, antiguo jefe de negociaciones internacionales de Chile, enfatizó el «destino manifiesto» de su país para alcanzar el Pacífico y profundizar los lazos políticos y culturales con los países de Asia (Salazar, 1999). Además, el hecho de que Chile hubiera ya negociado TLC con múltiples países amenazaba las producciones coreanas, las cuales podrían volverse menos competitivas, lo cual indujo a la comunidad de negocios de Corea a considerar a un TLC con Chile como una manera de asegurar ese mercado.

Subsecuentemente, el 17 de noviembre de 1998, Kim Dae-Jung y Eduardo Frei, los presidentes de Corea y Chile, se reunieron en Kuala Lumpur, Malasia, en el marco de la Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés), para acordar el inicio de discusiones sobre un acuerdo formal de libre comercio. En junio de 1999 se establecieron grupos de trabajo de alto nivel para intercambiar información sobre las respectivas instituciones económicas y sobre las políticas comerciales, así como para establecer normas técnicas para la negociación. En septiembre de 1999, los dos presidentes se reunieron una vez más en Auckland, Nueva Zelanda, en otro encuentro del APEC para acordar iniciar oficialmente el proceso. Se realizaron cuatro rondas de negociaciones, alternando entre Santiago y Seúl, entre diciembre de 1999 y diciembre de 2000, sin que se produjeran muchos progresos en lograr concesiones mutuas, seguido por un periodo de estancamiento de 20 meses, antes de la quinta ronda de negociaciones, realizada en Santiago en agosto de 2002. La sexta y última ronda se realizó en Ginebra, Suiza, en octubre del mismo año.

II. IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA COMERCIAL DE COREA HACIA SUDAMÉRICA

Las relaciones de Corea con América Latina se han transformado de forma significativa en la segunda mitad del siglo XX, iniciándose formalmente en la década de los sesenta con el establecimiento de relaciones diplomáticas con la mayor parte de los países de la región. En sus inicios, los pilares fundamentales de las relaciones coreano-latinoamericanas fueron la política de solidaridad anticomunista, la inmigración coreana a América del Sur y el limitado comercio en recursos naturales y manufacturas ligeras. Esto cambió de forma significativa debido al fin de la Guerra Fría, el desarrollo económico y social de Corea y el dinamismo de sus industrias de exportación (Kim, 1998b), y fundamentalmente, al éxito de la estrategia coreana de desarrollo basada en la promoción de exportaciones, a mediados de los ochenta, lo que la condujo a alcanzar una alta eficiencia industrial y competitividad.

Sectores como el naviero, petroquímico, automotriz, de semiconductores y textil guiaron a otros sectores en el dinamismo exportador. Al mismo tiempo, la economía coreana continuó buscando nuevos mercados en diferentes partes del mundo. A fines de los ochenta, había un contrastante fenómeno de oportunidades para el sector externo coreano. Mientras los mercados de los países desarrollados se estaban volviendo cada vez más proteccionistas a través de medidas como las normas antidumping y los derechos compensatorios, los mercados de América Latina estaban en proceso de apertura en concordancia con los programas de estabilización económica y las medidas de apertura unilateral. Chile había comenzado su apertura a mediados de los años setenta, pero la tendencia se amplió a Bolivia y México en los ochenta y culminó con Argentina y Brasil a inicios de los años noventa.

En particular, los años noventa representaron la década del comercio coreano-latinoamericano. Las exportaciones a la región se incrementaron de 2,10 billones de dólares en 1990 a 8,65 billones en 1999, lo que representó un crecimiento de 311% y un incremento anual de 17% (véase cuadro 1 del anexo). Esta tasa anual de cre-

cimiento superó la del total de las exportaciones coreanas durante el mismo periodo (9,2%) y la del total del crecimiento de las importaciones de los mercados latinoamericanos (12,7%). Este prominente crecimiento se debió no sólo a la apertura y estabilización de las economías regionales, sino también a los esfuerzos de los exportadores coreanos por diversificar las fronteras del comercio exterior y promover nuevas inversiones directas en la región.

En la década de los noventa, Corea se convirtió en el competidor más importante de Japón en la consolidación de sus relaciones económicas con la región en términos de comercio e inversión. Las exportaciones coreanas hacia América Latina se incrementaron de forma más rápida que hacia ningún otro mercado regional de exportación, mientras que conglomerados coreanos, o «chaebol», que disfrutaban de un alto crédito por parte de los mercados internacionales de capital, pudieron realizar inversiones directas en América Latina. El superávit en la cuenta corriente de Corea en 1986 y la subsiguiente liberalización de las inversiones directas en el exterior fueron también factores clave en la expansión de la producción en América Central a fines de los años ochenta, y en México en los años noventa.

Dentro de este contexto general de las relaciones de Corea con América Latina, el Cono Sur tuvo un lugar preeminente. Las exportaciones hacia Brasil fueron las más significativas en la subregión, creciendo de 106 millones de dólares en 1990 a 1,21 billones en 1999, un incremento en un 1.040%, tres veces mayor que la tasa total de crecimiento de las exportaciones a América Latina como región. Con esta tendencia tan favorable, los mercados del Cono Sur se volvieron crecientemente atractivos para Corea. Las exportaciones de este país a los entonces cuatro socios del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) representaron apenas 11,9% de la totalidad de las exportaciones hacia América Latina en 1990, pero esta tasa creció al 29,1% y 29% en 1997 y 1998, respectivamente.

Todo esto evidencia que el sector externo coreano depende de forma creciente de los mercados latinoamericanos, especialmente los ubicados en el Cono Sur. Sin embargo, la tendencia de expansión comercial sufre dos importantes retos: uno proveniente del

mismo Cono Sur, debido a la profundización del MERCOSUR; y el otro proveniente de Asia del Este, provocado por la crisis financiera de 1997. En su fase inicial, el MERCOSUR se percibió como una oportunidad de creación de comercio más que una nueva barrera comercial para socios extrarregionales, como Corea. No obstante, en su segunda fase, el MERCOSUR se convirtió en una unión aduanera en 1995, y se convirtió de forma repentina en un nuevo gigante con el cual el sector exportador coreano tenía que competir estratégicamente para mantener su competitividad y presencia en el mercado subregional. Invertir directamente en el MERCOSUR, particularmente en Brasil, fue la respuesta estratégica. Prácticamente no existían inversiones directas coreanas en Brasil en diciembre de 1993. Sin embargo, desde 1995, el primer año después de la estabilización del plan real y el primer año del MERCOSUR como unión aduanera, la inversión coreana en Brasil ha crecido de forma considerable.

A pesar de esto, el reto que planteó la crisis financiera de 1997 y el colapso que le siguió limitaron de forma severa las opciones de los empresarios coreanos. Además, la devaluación de las monedas asiáticas, incluido el won coreano, se tradujo en precios más bajos para los productos de esta región, lo que provocó medidas de salvaguardia por parte de los países sudamericanos en contra de la amenaza de una invasión de bienes asiáticos, empeorando así la relación comercial entre Corea y el Cono Sur. Esto causó una desaceleración del comercio después de las crisis financieras internacionales (1997-1999), a pesar de la profundización de las relaciones comerciales. Las exportaciones coreanas hacia el MERCOSUR habían decrecido hasta representar un 20,9% del total de las exportaciones hacia América Latina en 1999.

En este contexto, un TLC sería una decisión estratégica para enfrentar el doble reto del sector externo de la economía coreana *vis-à-vis* el Cono Sur. La apertura de Corea a Chile, un socio comercial geográficamente distante, fundamentalmente buscaba reforzar su enfoque tradicional de diversificación de las relaciones comerciales. Desde el punto de vista coreano, el objetivo era identificar un socio comercial estratégico en América del Sur. La relación comercial entre Corea y el MERCOSUR alcanzaba en este momento un cuello

de botella debido al comercio subregional del bloque y a la crisis financiera internacional de 1997 y 1999. Sin embargo, la estrategia chilena de negociaciones comerciales múltiples en el marco del regionalismo abierto coincidía con la nueva estrategia coreana. El objetivo chileno de ingresar como miembro pleno del MERCOSUR era difícil debido a las diferencias en cuanto a los impuestos de importación (Irigoin, 1997). A pesar de lo anterior, su condición de Estado asociado al MERCOSUR, que implica una zona de libre comercio con este esquema de integración, y su presencia en países como Argentina, representaba un considerable atractivo para Corea. Chile sería un socio estratégico ideal en el Cono Sur. Esta iniciativa adquirió tal importancia que podría modificar las relaciones existentes con Chile y esta parte de América del Sur.

Para especialistas coreanos, el déficit comercial crónico de su país con Chile y la complementariedad industrial podrían haber servido como mejores justificaciones para proceder con el primer acuerdo de libre comercio, aunque políticamente hablando éste fuera muy sensible. De igual manera, al ser Chile una economía pequeña, se estimaba que los costos de ajuste que Corea debería enfrentar debido al TLC serían bajos. De acuerdo al análisis realizado en base a un modelo de equilibrio general calculable, se espera que Corea duplique sus exportaciones al país sudamericano y obtenga sustanciales beneficios, o una mejora anual en el bienestar de 960 millones de dólares, sin considerar los efectos dinámicos y de escala del desmontaje arancelario entre ambos países (Cheong y Lee, 2000).

Chile fue un socio comercial bastante diferente para Corea entre las economías latinoamericanas. Desde que Santiago abrió sus puertas al comercio a fines de los años setenta, ha continuado su política de liberalización comercial. Sin embargo, el comercio entre los dos socios se ha caracterizado por la expansión de las exportaciones del país sudamericano al asiático. Chile ha sido suplidor de importantes materia primas, particularmente cobre y metales no ferrosos, para las industrias coreanas. Por esta razón, la tendencia de las importaciones coreanas provenientes de Chile era completamente diferente de las de otros países latinoamericanos. Entre 1990 y 1999, las importaciones de origen chileno crecieron en un 146,2%, en

contraste con el promedio latinoamericano, que fue de 66% (véanse cuadros 2 y 3).

El monto de las importaciones chilenas es también mucho más alto que el de las provenientes de los países miembros plenos del MERCOSUR. Estas superaron el billón de dólares en 1995, 1996 y 1997, cuando las industrias manufactureras coreanas eran dinámicas y requerían importar cobre y materias primas. Las exportaciones hacia Chile, en cambio, no fueron tan dinámicas. La tasa de crecimiento de las exportaciones coreanas a este país entre 1990 y 1999 (216%), fue más baja que aquella de los otros países latinoamericanos en total (311%) (véanse cuadros 1 y 3). La participación de las exportaciones coreanas a Chile en el total de las exportaciones hacia América Latina decreció de 6,8% en 1990 a 5,3% en 1999, mientras que la participación de las importaciones desde Chile ascendieron de 19,2 % a 28,5 % en 1999.

Esto no necesariamente significa que existían condiciones económicas desfavorables en el país sudamericano, sino que el mercado de este país había sido bastante abierto en comparación a otros mercados latinoamericanos que se habían liberalizado a inicios de los años noventa. Por esta razón, la penetración en el mercado chileno en esta última década no podía ser tan drástica como en otras partes de la región y el comportamiento de las exportaciones coreanas fue relativamente moderado en este mercado. La ausencia de un TLC entre Seúl y Santiago había empeorado la situación debido a la existencia de acuerdos comerciales entre Santiago y la mayor parte de sus socios comerciales.

El resultado de esta dinámica en las exportaciones de Chile a Corea fue que este país se convirtió en uno de los cinco socios comerciales más importantes del país asiático, mientras que Santiago normalmente tuvo un papel secundario en comercio coreano con América Latina. Esto produjo un típico déficit comercial o un déficit crónico en el comercio con Chile (véase gráfico 1). Se trata de una situación poco común de comercio interindustrial, pues mientras Corea exporta productos manufacturados, Chile vende materias primas (véase cuadro 4). Esto implica que las industrias coreanas eran altamente dependientes de las materias primas chilenas. En resumen, Chile contribuyó a la dinámica de la interdependencia entre

Corea y el Cono Sur, al crecer como importante proveedor de materias primas, con un 28,5% del total de las importaciones de Corea desde América Latina en 1999, habiendo sido este monto de apenas 19,18 % en 1990.

Es válido argumentar que el TLC entre Corea y Chile garantizará una presencia coreana en América del Sur, aunque pueda ser modesta en el corto plazo. Sin embargo, el esperado incremento en las exportaciones producido por la reducción de los aranceles, el incremento en las inversiones, y la participación de empresas coreanas en el mercado público chileno son factores preliminares para incrementar la participación de Corea y acelerar la expansión del comercio y las relaciones de negocios entre este país y el Cono Sur. Esto será altamente significativo para las relaciones comerciales de Seúl con los países sudamericanos, pues la integración económica en esta región, las fluctuaciones financieras y la recesión económica, agravada por la crisis argentina de 2001, han causado una pérdida de interés de los inversionistas coreanos en la región, afectando las relaciones comerciales y las inversiones. Esto contrasta de forma considerable con el entusiasmo de inicio de los noventa, cuando la mayor parte de los países latinoamericanos estaban transformando sus modelos de crecimiento hacia adentro en un modelo orientado al mercado exterior, por lo cual los comerciantes e inversionistas coreanos percibían oportunidades de negocios en la región.

III. IMPLICACIONES PARA LAS RELACIONES TRANSPACÍFICAS

Como el primer TLC transpacífico, el acuerdo entre Corea y Chile es un estímulo para promover las relaciones en esta parte del mundo. La participación del Asia-Pacífico en las importaciones latinoamericanas durante la década de los años noventa casi se duplicó en comparación a la década anterior, aun cuando el monto de exportaciones latinoamericanas hacia Asia-Pacífico se estancó (véase gráfico 2). Aunque han existido iniciativas políticas interregionales para configurar un nuevo modelo de desarrollo y escapar del modelo económico centro-periferia, como se previó en el movimiento

para establecer un Nuevo Orden Económico Internacional de las décadas de los sesenta y setenta, las relaciones económicas «reales» entre el Sudeste de Asia y América Latina no fueron significativas hasta fines de los años ochenta (con la excepción de las inversiones japonesas). Incluso, ambas regiones competían entre sí, mientras mantenían sus relaciones comerciales tradicionales con los países industrializados como sus principales socios.

En los noventa, no obstante, la apertura económica latinoamericana y la adquisición por parte de varios países del Asia del Este del estatus de economías industrializadas sirvió como *momentum* para acelerar el comercio interregional y las inversiones y profundizar la interdependencia económica. Japón fue el jefe del comercio en el Este de Asia y era el mayor inversionista debido a su importancia en el mundo de la postguerra. Corea, Taiwán² y Hong Kong, llamados «países de reciente industrialización» (PARI), con su rápido crecimiento económico, se incorporaron a la importante categoría de socios. China, algunos países del sudeste asiático, incluyendo Singapur, Malasia, Tailandia; e incluso Australia se han convertido recientemente en socios importantes para América Latina y el Caribe. Esta región ha transformado sus economías y su estructura comercial, surgiendo como otra zona económica atractiva para el Asia-Pacífico.

Aunque el sudeste de Asia y China han emergido como fuentes lucrativas de comercio intrarregional y aunque los inversionistas han dirigido su mirada hacia estas economías desde fines de los ochenta, América Latina alcanzó de forma rápida su nivel de dinamismo, emergiendo como otro centro de crecimiento en el mundo en términos de comercio e inversiones. Asimismo, es necesario destacar que el comercio entre Asia del Este y América Latina creció de forma sostenida en los años noventa.

Sin embargo, el *momentum* para una expansión del comercio y una intensificación de las inversiones en la región Asia-Pacífico fue amenazado primero por la crisis financiera asiática, luego por el

² Taiwán es un importante socio comercial de América Latina, pero su volumen de comercio no está disponible en las Estadísticas de la Dirección de Comercio del Fondo Monetario Internacional (*IMF's Direction of Trade Statistics*).

contagio de esta crisis a las economías latinoamericanas, y finalmente por el tipo de respuestas en términos de política económica que ambas regiones tomaron frente a la crisis. Esto implica que las relaciones entre el Este de Asia y América Latina están en un cruce de caminos. La asociación de inicio de los noventa fue suficiente para prometer un futuro de cooperación; pero la reciente tormenta ocasionada por la crisis financiera puede significar un regreso al pasado. La pregunta es: ¿A dónde van las relaciones entre ambas regiones?

Se han desarrollado continuos esfuerzos en los años recientes para promover el intercambio regional y las inversiones a través del Pacífico. No sólo el APEC, sino también un encuentro intergubernamental de reciente creación, llamado Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE), testifican la tendencia. Naciones de alto crecimiento en el Asia-Pacífico, como mercados de exportación y fuentes de capital, contribuirían al objetivo de los países latinoamericanos de diversificar sus relaciones económicas internacionales más allá de la excesiva dependencia de Estados Unidos y la Unión Europea. Por su parte, el APEC, sin embargo, adolece de ciertas limitaciones para convertirse en un canal entre Asia y América Latina.

En primer lugar, Estados Unidos ha sido desde sus inicios un actor clave en el APEC, al tiempo que diversos países latinoamericanos han negociado acuerdos de libre comercio con este país en el marco de las Cumbres de las Américas, iniciadas en Miami, en diciembre de 1994. En segundo lugar, el APEC no ofrece mucho a América Latina, al menos con relación a su interés en el mercado estadounidense (Secretaría del APEC, 1994). En tercer lugar, entre los países latinoamericanos, sólo México, Chile y Perú son miembros del APEC, mientras que la mayor parte de los países del sureste asiático participan. El bajo nivel de contactos no-económicos entre ambas regiones contribuye a la fragilidad de la relación, mientras que la falta de una amplia comprensión cultural mutua y el fin de la Guerra Fría redujeron la propensión a una cohesión política. Además, la inmadura institucionalización de las relaciones entre el Este de Asia y América Latina es también responsable por la vulnerabilidad del *boom* y la reducción de las relaciones económicas, lo

que en última instancia contribuyó al lanzamiento de la FOCALAE en 1998. Sin embargo, este último es un proceso muy lento por ahora.

En este contexto, Corea y Chile, como el primer caso de intercambio regional, deberían contribuir al nuevo interregionalismo a través de sus iniciativas de libre comercio. Entre los países de Asia del Este, Japón sin duda, es el mayor importador y exportador de América Latina (véase gráfico 3). En el caso de Corea, no obstante, su volumen de comercio con América Latina ha representado una de las tasas más altas entre los países de Asia del Este. Esto es particularmente válido en el caso de las exportaciones (véase gráfico 4). Esto significa que el mercado latinoamericano es más importante para la economía coreana que para otros países de la región, incluido Japón. Entre otras cosas, la relación económica entre Corea y América Latina constituye un tema dinámico y significativo y una de las áreas más relevantes dentro del marco de transformación de las relaciones intrarregionales. Por otra parte, entre los países latinoamericanos, Chile es uno de los que más se interesan en los mercados asiáticos, como parte de su estrategia de diversificación comercial, aunque éstos no estén entre los más importantes en términos absolutos (véanse gráficos 5 y 6). Esto explica por qué fue el primer país sudamericano en ingresar al APEC (Lagos, 1997). En este sentido, se podría decir que Corea y Chile son países comerciantes dentro de sus respectivas regiones.

Aunque Corea y Chile son distantes desde el punto de vista geográfico, el acuerdo provocará un mayor acercamiento entre sus respectivas regiones a través del incremento del comercio, las inversiones y el contacto entre personas. La inclusión de un capítulo sobre compras gubernamentales en el acuerdo ayudará a las empresas coreanas a lanzar operaciones más activas en Chile. Además, como este último país ha suscrito varios tratados con países americanos y con la Unión Europea, el TLC facilitará a los empresarios coreanos realizar nuevas inversiones destinadas a conseguir socios en esos mercados, sin mencionar el mercado local.

A pesar que la facilitación comercial y de las inversiones es necesaria para una relación más sostenible entre ambas regiones, el TLC Corea-Chile puede impulsar este proceso, estimulando de manera

inmediata negociaciones encaminadas hacia TLC, como en el caso de México y Japón (cuyo tratado comercial fue suscrito en 2004 y entró en vigor en 2005), y otros acuerdos que involucren a Singapur, Chile y Estados Unidos, entre otros.

IV. LA DINÁMICA POLÍTICA

El peso político de tal cambio en la política comercial ha sido mayor que los retos multilaterales, al menos para Corea. Como el compromiso de este último país en negociar un TLC evidencia su actitud activa para expandir la liberalización, esto implica naturalmente una controversia política. Además, por ser el primero en su tipo, el TLC entre Corea y Chile se ha convertido un blanco natural de este tipo de protestas. Aunque Corea ha sido menos activa en la promoción de la liberalización agrícola bajo la apertura iniciada en los ochenta, la aprobación del TLC fue afectada por las implicaciones políticas domésticas derivadas de la resistencia de los agricultores, así como la convicción de muchos coreanos de que este sector tiene muchas funciones no comerciales que deben ser consideradas, como la seguridad alimentaria. Mientras que el MOFAT está dominado por burócratas que favorecen la apertura de los mercados, el Ministerio de Agricultura se conserva como una fortaleza de los intereses agrícolas. Este mantuvo una tremenda resistencia al TLC con Chile, el cual es uno de los países más competitivos del mundo en muchos rubros, como es el caso del sector pesquero.

Para el Gobierno coreano no fue un proceso fácil forjar una posición nacional durante las rondas de negociación del TLC con Chile, debido principalmente a los intereses domésticos en conflicto, que causaron retrasos y cuellos de botella en el cronograma. La posición del Gobierno no fue clara desde el principio. En vez de ello, optó por una gran cautela en lo referente a la liberalización agrícola. Cuando el Comité Ministerial sobre Política Económica Internacional aprobó las direcciones políticas para negociar el TLC con Chile a fines de 1998, ya estaba expresando sus reservas sobre la apertura del mercado agrícola y pesquero, prometiendo conceder

un largo período de gracia. Los aranceles para la mayor parte de los bienes agrícolas fueron de 41,47% en 1999 y 10,75% para los pesqueros, comparado con apenas 4,71% para los bienes industriales. Aunque el TLC con Chile abarcaría una amplia gama de sectores, incluyendo no sólo los aranceles sobre bienes, sino también los servicios, las compras gubernamentales, la propiedad intelectual y la política de competencia, este enfoque algo vago enturbió las negociaciones desde sus inicios.

Durante las primeras cuatro rondas de negociación, las diferencias de posiciones en cuanto a las concesiones fueron notorias en los sectores más vulnerables, en especial el agrícola. Como Chile tenía una apretada agenda de negociaciones comerciales con Estados Unidos, la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés), las discusiones del TLC con Corea estuvieron subsecuentemente estancadas. Al final se acordó un cronograma de apertura comercial compuesto de 10 categorías en el lado coreano y 5 en el chileno. En la categoría de eliminación inmediata de los aranceles se incluyeron, por la parte coreana, alimentos de origen animal y aditivos, harina, lana, tomates y pasta, entre otros, equivalentes al 87,2% de los artículos sujetos a intercambio entre los dos países. Por la parte chilena, se incluyeron los automóviles, maquinaria, aparatos eléctricos y electrónicos (equipos de telefonía móvil), plásticos (PVC, películas), textiles, vestidos, productos de acero y accesorios, equivalentes al 41,4% del comercio de bienes.

Corea clasificó a la mayor parte de los bienes avícolas y ganaderos con períodos de desgravación de cinco, siete, nueve, diez y dieciséis años. Las uvas, uno de productos más sensibles desde el punto de vista político, tienen una tarifa estacional durante el período en el que no existe cosecha, de noviembre hasta abril, que será abolida en diez años. Los jugos de frutas mixtas fueron incluidos en la categoría de eliminación de aranceles en 16 años, y las carnes, aves, jamones y mandarinas tiene una cuota equivalente a arancel-plus que será renegociada después de las negociaciones de la Ronda de Doha sobre el desarrollo de la OMC. Alrededor de 370 productos agrícolas que incluyen ajos, pimienta roja y cebollas, fueron pospuestos para ser renegociados después de la Ronda Doha, y 21 pro-

ductos más, que incluyen arroz, manzanas y peras fueron excluidos de la negociación. Chile, por su parte, incluyó muchos bienes manufacturados en la categoría de eliminación de aranceles en 5, 7, 10 y 13 años. Por ejemplo, las llantas para coches de pasajeros y buses, textiles y vestidos, productos de acero serán liberados en su mercado interno después de 13 años.

Como una reacción a la exclusión de ciertos bienes agrícolas en el tratado por parte de Corea, Chile exceptuó 54 artículos, incluyendo las lavadoras y los frigoríficos. La preocupación de Corea por la agricultura se reflejó en la salvaguarda bilateral agrícola incluida en el capítulo 3, como excepción a la salvaguarda general reglada en el capítulo 6 del acuerdo. Chile deseaba minimizar las salvaguardas, pero ambos acordaron finalmente una «salvaguarda agrícola especial» en caso de peligro grave o perturbaciones de mercado. Sin embargo, no existe un criterio objetivo sobre aspectos como la participación en el mercado, la tasa de operación o empleo, y no se especificó ningún criterio de aplicación.

Una vez que la negociación concluyó, los grupos de presión que representaban los intereses de la comunidad agrícola trataron de obstaculizar la ratificación del TLC en la Asamblea Nacional coreana. «La liga coreana de granjeros», una federación sectorial de varios grupos no gubernamentales, vinculada a otras organizaciones como el movimiento anti-OMC «Solidaridad de la Nación», promovió marchas y protestas callejeras. También visitaron a miembros de la Asamblea Nacional para que suscribiesen una carta de compromiso de oposición al TLC, y amenazaron con votar en contra de los legisladores que apoyaran el Acuerdo en las elecciones generales del 15 de abril de 2004. Basado en este enfoque electoral, los políticos dudaron en tomar una decisión que era tan vehemente rechazada por sectores específicos.

Aunque la protesta no representó una visión ampliamente apoyada sobre la liberalización agrícola, coincidía con la denominada «fatiga de reforma», un efecto negativo posterior a la reforma de 1997, que produjo un mayor desempleo y un incremento en la disparidad de la riqueza. Por otra parte, los legisladores fueron sometidos a una intensa presión por parte del sector manufacturero que sería el mayor beneficiario del TLC con Chile y que habría sufrido

más si éste no se hubiera suscrito (*The Korean Times*, 17/2/2004: 3). En el período en el cual la ratificación del tratado logró ser retrasada, la participación coreana en el mercado chileno de automóviles cayó de 21% en 2002 a 19% en 2003, mientras que los teléfonos móviles retrocedieron de 13% a 9% durante el mismo período. Se percibía que esto era resultado de la pérdida de competitividad de Corea *vis-à-vis* México, Brasil y la Unión Europea, que ya habían comenzado a ejecutar sus acuerdos de libre comercio con Chile (*Joon Ang Daily*, 2/5/2004: 3). Bajo el TLC, Chile eliminaría de inmediato los aranceles de 2.300 productos coreanos, incluyendo los automóviles, teléfonos móviles, computadoras, televisores y aires acondicionados, que representan dos terceras partes de las exportaciones coreanas al país sudamericano (*The Korea Herald*, 17/2/2004b: 20).

No fue sólo el sector manufacturero, sino también el Gobierno coreano, los medios de comunicación, e incluso el lado chileno, quienes implícitamente presionaron a los legisladores en Seúl. En la tradición del Estado como director del proceso de desarrollo, la burocracia del Gobierno desempeñó un papel significativo en el diseño del TLC con Chile durante las negociaciones y hasta el impulso de la ratificación en la Asamblea Nacional. El presidente mismo realizó una visita sin precedente a la Asamblea Nacional para solicitar la ratificación del TLC, y el embajador coreano en Chile envió una carta a los legisladores explicando la urgencia de la ratificación. La mayoría de los medios destacaron la pérdida de competitividad de los productos coreanos en el mercado chileno que causaría el retraso en la ratificación; pérdida que sería incluso mayor que la posible reducción de competitividad agrícola que se temía vendría después de la ratificación. El 26 de agosto de 2003, la Cámara de Diputados chilena (la Cámara Baja), ratificó el TLC con Corea, y posteriormente un Comité Especial del Senado ratificó de forma unánime la propuesta el 10 de septiembre, antes de enviarla a la sesión plenaria del Senado para la ratificación final. Sin embargo, ésta fue pospuesta hasta el 22 de enero de 2004, como respuesta al incierto proceso en Corea³.

³ Un comunicado de Prensa de la Embajada chilena en Seúl, 12 de septiembre de 2003.

El reto mayor en este punto fue una prueba de la voluntad, liderazgo y capacidad del Gobierno coreano para lograr un consenso nacional. El peor escenario habría sido una nueva ronda de compromisos políticos domésticos, como ocurrió en la etapa final de la Ronda Uruguay del GATT en 1993, debido a la imposibilidad de construir un consenso sobre la liberalización agrícola. La Asamblea Nacional coreana ratificó finalmente el acuerdo el 16 de febrero de 2004 por 162 votos a favor, 71 en contra y una abstención. Quienes votaron en contra no provenían de partidos políticos en particular, porque la mayor parte de éstos no tenían una posición oficial claramente positiva o negativa sobre el tratado (*The Korean Times*, 4/2/2004: 4). Sin embargo, la aprobación ocurrió sólo después de tres intentos fallidos de votar acerca de la propuesta, desde diciembre de 2003, y en un contexto de fuertes protestas dentro y fuera de la Asamblea (*The Korea Herald*, 17/2/2004a: 1).

Además, se debió aprobar una legislación para facilitar y ayudar a la reestructuración agrícola, con la finalidad de compensar el impacto devastador no sólo de los TLC sino también del proceso de liberalización en el marco de la Ronda de Doha, creándose así un fondo para el reajuste y conversión. En tal sentido, el TLC entre Chile y Corea como régimen de amplia cobertura se vinculó a un esfuerzo preliminar y preparatorio del reto político futuro de una mayor apertura, que dependerá de los resultados finales de la Ronda Doha. El Gobierno coreano ha ofrecido un paquete de ayuda equivalente a los 119 trillones de won (100 billones de dólares) en los próximos diez años, para realizar inversiones en las áreas rurales, y préstamos a largo plazo a los agricultores que, junto con los pescadores, representan un octavo de la población (*The Korea Herald*, 2/17/2004a: 1). En el contexto democrático, cualquier Gobierno es altamente vulnerable a las interacciones entre las presiones internas y los desafíos externos. Los esfuerzos preparatorios, no obstante, proveerían un «efecto catalizador» entre estas fuerzas internas y externas, que permita una reestructuración sustentable de las necesidades de la nación.

Estas dificultades políticas, sin embargo, contrastan con la experiencia chilena de promover un regionalismo abierto en los noventa. Aunque los gobiernos chilenos después de la democratización

han tenido tendencias centro-izquierdistas, ellos han mantenido las bases generales de una economía con orientación de mercado, como fue también el caso durante el anterior gobierno de Augusto Pinochet. La profunda transformación de la economía mundial al final de la Guerra Fría obligó a Chile a desarrollar una estrategia para lograr una mejor penetración de los mercados externos. La estrategia de internacionalización y el regionalismo abierto fue la respuesta a las necesidades de la transición política de inicios de los noventa.

El gobierno de la coalición gobernante chilena, «Concertación», apostó por un acuerdo tripartito entre el Gobierno, el sector privado y los trabajadores en relación al regionalismo abierto. Aunque existen diferencias entre el sector laboral y el sector privado, y entre el sector agrícola y el sector industrial con relación al nivel y las condiciones de la integración regional y la apertura (Fernández y Alex, 1996; Saavedra-Rivano, 1996), el Gobierno chileno ejecutó su estrategia de internacionalización de forma consistente a través de activas negociaciones de libre comercio con sus socios comerciales más importantes, que incluyen a prácticamente todos los países de América del Sur, Europa y Estados Unidos (Kim, 1998a).

CONCLUSIÓN

Como se ha mencionado en este capítulo, el TLC entre Corea y Chile tiene un significado especial para el enfoque comercial de este país asiático. La estrategia comercial múltiple del acuerdo se diferencia del tradicional enfoque multilateral coreano y representa un intento por superar su marginalización de la corriente regionalista actual. Por ser el primer TLC suscrito por Corea, las experiencias acumuladas en este proceso contribuirán en las futuras negociaciones que desarrolle con Japón, Singapur, ASEAN, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), Estados Unidos, y México, y en la evolución de su propuesta de crear un eje de negocios de Asia del Este. Al mismo tiempo, por ser un TLC con un país sudamericano, éste renovará el interés en el mercado de esta subregión y en

América Latina en general, sirviendo de plataforma para el MERCOSUR, y al mismo tiempo como respuesta de largo plazo al ALCA.

Cuando el acuerdo entró en vigencia, el comercio de Corea con Chile se expandió a una proporción más alta que su comercio total con el mundo (véanse cuadros 5, 6, y 7). Los autos, teléfonos móviles y otros bienes coreanos tuvieron un sustancial incremento en sus ventas, mientras los bienes agrícolas, pesqueros y ganaderos chilenos ganaron más espacio en el mercado coreano.

Finalmente, el TLC Corea-Chile puede ser considerado como un modelo ejemplar para poner a prueba el proceso de liberalización y la reforma doméstica en Corea. Por su parte, los chilenos conceden gran importancia al acuerdo, el primero con un país de Asia del Este (actualmente, los TLC Chile-Japón, y Chile-China se encuentra en negociación). Este proceso ha sido una extensión de su vieja política comercial que se propone diversificar y penetrar en el mercado asiático y tener un pie firme en esta región. Como el primer TLC entre un país de Asia del Este y uno del Hemisferio Occidental, se espera que éste ayude a intensificar la cooperación interregional entre estas dos regiones, estimulando a otros países de ambas costas del Pacífico a seguir el ejemplo. En particular, como este TLC fue suscrito por dos países con un alto interés en comerciar en sus mutuas regiones geográficas, éste servirá también para medir la dinámica interregional comercial y de inversiones. Esto promoverá el debate sobre la función del regionalismo como un bloque que ayuda en la construcción del multilateralismo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APEC (1994): *Achieving the APEC Vision: Free and Open Trade in the Asia Pacific*, APEC Secretariat.
- Bergsten, F. (1996): «Globalizing Free Trade: The Ascent of Regionalism», en *Foreign Affairs*, vol. 75, núm. 3, pp. 105-120.
- Bhagwati, J. (1993): «Regionalism and Multilateralism: An Overview», en J. De Melo y A. Panagariya (eds.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 22-51.

- Butelmann, A. y Meller, P. (eds.) (1992): *Estrategia comercial chilena para la década del 90*, Santiago, CIEPLAN.
- Cheong, I. (2002): *Korea's FTA Policy: Focusing on Bilateral FTAs with Chile and Japan*, Seúl, KIEP.
- y Lee, K. (2000): *Korea-Chile FTA: Background, Economic Effects, and Policy Implications*, Seúl, KIEP.
- Coe, D. T. y Se-jik, K. (eds.) (2002): *Korean Crisis and Recovery*, Seúl, Fondo Monetario Internacional-KIEP.
- De Lombaerde, P. y Garay, L. J. (2005): *Normas de origen preferenciales: Orden en el Spaghetti Bowl?* Documento presentado en la VII Conferencia Anual CSGR sobre «Regionalización y control de la globalización?», CSGR/UNU-CRIS/CIGI, Warwick (26-28 de octubre).
- Fernández, J. y Alex, E. (1996): «Open Regionalism and Democratic Transition in Chile», en *International Journal of Political Economy*, vol. 26, núm. 4.
- Frankel, J. A. (1997): *Regional Trading Blocs in the World Economic System*, Washington D.C., Institute for International Economics.
- Fondo Monetario Internacional (2001): *Direction of Trade Statistics, Yearbook 2001*, Washington D.C., FMI.
- (2002): *Direction of Trade Statistics, Quarterly 2002.9*. Washington D.C., FMI.
- Irigoin Barrenne, J. (1997): «Chile y el MERCOSUR en América Latina», en *Diplomacia*, núm. 72, Santiago, Academia Diplomática de Chile «Andrés Bello».
- Joong Ang Dai y (2004): «Chile Trade Pact Delay Hits Exports», 2 de mayo.
- Kim, W. (1998a): «La estrategia chilena de internacionalización e integración regional: Implicaciones para la asociación coreano-chilena», en *Revista Iberoamericana*, núm. 9, Seúl, Instituto de Estudios Iberoamericanos de la Universidad Nacional de Seúl.
- (1998b): «Korean-Latin American Relations: Trends and Prospects», en *Korean Journal of Latin American Studies*, vol. 1, Seúl, Latin American Studies Association of Korea, pp. 25-48.
- (1999): «Korea and Latin America: End of a Honeymoon?», en *Capítulos de SELA*, vol. 56, pp. 122-135.
- Krugman, P. R. (1991): *Geography and Trade*, Cambridge, MIT Press.
- Lagos Erazo, J. (1997): «El ingreso de Chile a APEC», en *Diplomacia*, núm. 73, Santiago, Academia Diplomática de Chile «Andrés Bello».
- Ministerio de Planificación y Cooperación (1993): *La internacionalización de la economía chilena: desafíos pendientes*, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile.

- Organización Mundial del Comercio (1995): *Regionalism and the World Trading System*, Ginebra, Secretaría de la OMC.
- Saavedra-Rivano, N. (1996) «Chile and Regional Integration», en S. Nishijima y P. H. Smith (eds.), *Cooperation or Rivalry?: Regional Integration in the Americas and the Pacific Rim*, Boulder, Westview.
- Sáez, R. (1995): «Estrategia comercial chilena: ¿qué hacer en los noventa?», en *Estudios CIEPLAN*, marzo, Santiago, CIEPLAN.
- Salazar Sparks, J. (1999): *Chile y la Comunidad del Pacífico*, Santiago, Editorial Universitaria.
- The Korea Herald* (2004a): «Assembly Passes Chile FTA», 17 de febrero.
- (2004b): «Business Sector Lauds Passage of FTA», 17 de febrero.
- The Korea Times* (2004): «S. Korea-Chile FTA Likely to Be Ratified», 4 de febrero.
- (2004): «Assembly Passes FTA with Chile», 17 de febrero.
- Thurow, L. (1992): *Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America*, Nueva York, William Morrow.
- Yang, J. (2002): «Assessment of Trade Liberalization Policies». Documento preparado en ocasión del seminario internacional de KIEP sobre *Korea's Economic Liberalization Policy since the Financial Crisis: Assessment and Future Agenda*. 7 de marzo de 2002.

ANEXO

CUADRO 1. *Exportaciones de Corea al MERCOSUR (US\$ millones, %)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	99/90*
Argentina.....	75	256	463	535	477	305	443	630	584	439	485,3
Brasil.....	106	174	164	449	844	1.519	1.497	1.711	1.792	1.209	1.040
Paraguay.....	52	56	48	74	115	175	92	78	59	34	-34,6
Uruguay.....	17	32	38	48	54	65	87	105	132	95	458,8
Total (A).....	250	518	713	1.106	1.490	2.064	2.119	2.524	2.567	1.807	622,8
Exportac. al											
mundo (B) .	65.016	71.870	76.632	82.236	96.013	125.058	129.715	136.164	132.313	143.685	121,0
Exportac. a											
América											
Latina (C) ..	2.104	2.879	4.962	4.922	6.430	7.370	8.961	8.668	8.867	8.645	310,9
(A)/(B).....	0,4	0,7	0,9	1,3	1,6	1,7	1,6	1,9	1,9	1,3	—
(A)/(C)	11,9	18,0	14,4	22,5	23,2	28,0	23,6	29,1	29,0	20,9	—

* Tasa de incremento en 1990 y 1999.

FUENTE: Korea Trade Statistics (KOTIS), en línea, <http://www.kita.org>.

CUADRO 2. *Importaciones de Corea desde el MERCOSUR (US\$ millones, %)*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	99/90*
Argentina.....	86	108	116	67	68	132	224	252	126	163	89,5
Brasil.....	707	889	797	779	1.019	1.388	1.325	1.239	693	910	28,7
Paraguay.....	12	10	12	3	7	2	1	14	0,4	0,4	-113,3
Uruguay.....	8	13	11	5	9	8	8	9	3	6	-25
Total (A).....	813	1.020	936	854	1.103	1.530	1.558	1.514	822,4	1.079,4	32,8
Importac. del											
mundo (B) .	69.844	81.525	81.775	83.800	102.348	135.119	150.339	144.616	93.282	119.752	71,5
Importac.											
de América											
Latina (C) ..	1.726	2.298	2.521	2.384	3.280	3.964	4.392	4.076	2.197	2.865	66,0
(A)/(B).....	1,2	1,3	1,1	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	—
(A)/(C)	47,1	44,4	37,1	35,8	33,6	38,6	35,5	37,1	37,4	37,7	—

* Tasa de incremento en 1990 y 1999.

FUENTE: Korea Trade Statistics (KOTIS), en línea, <http://www.kita.org>.

CUADRO 3. *Intercambio comercial Corea-Chile (US\$ millones, %)*

	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Total</i>	<i>A/B (A)</i>	<i>Intercambio Total con América Latina (B)</i>
1990	144	331	475	12,4	3.828
1991	270	370	640	12,4	5.156
1992	326	365	691	9,2	7.483
1993	373	538	911	12,5	7.306
1994	408	705	1.113	11,5	9.709
1995	636	1.021	1.657	14,6	11.334
1996	640	1.102	1.742	13,0	13.353
1997	655	1.162	1.817	14,3	12.744
1998	567	706	1.273	11,5	11.064
1999	455	815	1.270	11,0	11.509
2000	593	902	1.495	11,8	12.632
99/90 *	216	146,2	167,4	—	201

* Tasa de incremento en 1990 y 1999.

FUENTE: Korea Trade Statistics (KOTIS), en línea, <http://www.kita.org>.CUADRO 4. *Intercambio Corea-Chile por sectores, 2000-julio 2002 (US\$ millones)*

<i>Producto</i>	<i>Exportaciones</i>			<i>Producto</i>	<i>Importaciones</i>		
	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>Julio 2002</i>		<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>Julio 2002</i>
Maquinaria y vehículos	269	187(-30,4)	90(-34,0)	Acero y metales	464	338(-27,2)	143(18,0)
Equipos eléctricos y electrónicos	125	168(33,5)	72(-33,1)	Minerales	255	198(-22,5)	110(-17,8)
Textiles	65	51(-21,1)	23(-31,6)	Ind. quím.	117	105(-10,4)	42(-27,5)
Ind. química	47	51(8,8)	26(-21,3)	Agricult. y pesca	64	54(-16,3)	45(29,0)
Acero y met.	23	34(45,3)	18(-1,6)	Textiles	0,5	0,2(-62,6)	0,2(0,6)
Plásticos y caucho	26	20(-20,1)	10(-15,5)	Maquin. y vehículos	0,2	0,9(361,2)	0,02(-97,4)

NOTA: Tasa de cambio entre paréntesis.

FUENTE: Korea Trade Statistics (KOTIS), en línea, <http://www.kita.org>.

CUADRO 5. *Exportaciones de Corea a Chile* (US\$ millones, %)

	<i>Al mundo</i>		<i>A Chile</i>	
	<i>Exportaciones</i>	<i>Variación</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Variación</i>
2002	162.471	8,0	454	-20,7
2003	193.817	19,3	517	13,9
2004	253.845	31,0	708	36,9
2005	284.419	12,0	1.151	62,5
2006	123.309	3,8	95	5,0
abr. 2004-ene. 2006	502.273	42,5	1.817	96,0

FUENTE: KOTIS.

CUADRO 6. *Importaciones de Corea desde Chile* (US\$ millones, %)

	<i>Desde el mundo</i>		<i>Desde Chile</i>	
	<i>Importaciones</i>	<i>Variación</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Variación</i>
2002	152.126	7,8	754	8,3
2003	178.827	17,6	1.058	40,3
2004	224.463	25,5	1.934	82,8
2005	261.238	16,4	2.279	17,9
2006	122.809	17,3	234	15,4
abr. 2004-ene. 2006	455.712	40,3	3.932	96,9

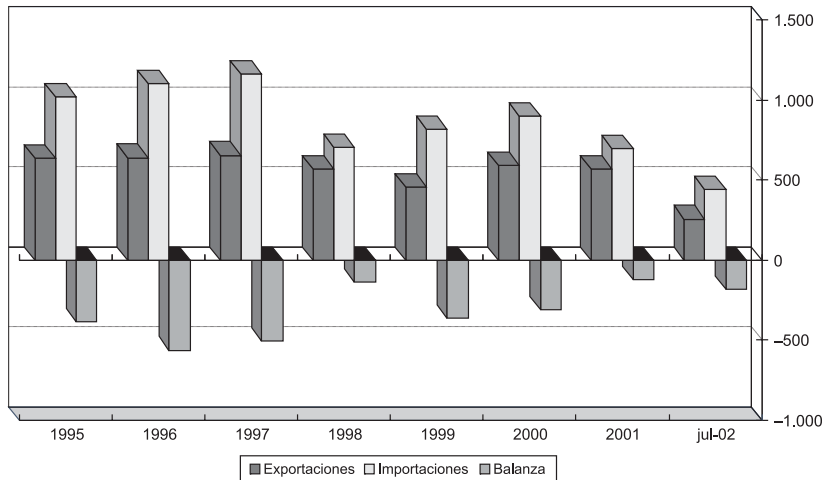
FUENTE: KOTIS.

CUADRO 7. *Intercambio comercial de Corea con Chile (US\$ miles, %)*

	<i>Exportaciones</i>		<i>Importaciones</i>		<i>Balance</i>
	<i>Monta</i>	<i>Variación</i>	<i>Monta</i>	<i>Variación</i>	
1990	144.179	-23,2	331.172	-0,9	-186,993
1991	269.935	87,2	370.552	11,9	-100,617
1992	326.018	20,8	365.511	-1,4	-39,493
1993	372.868	14,4	537.988	47,2	-165,120
1994	408.544	9,6	705.426	31,1	-296,882
1995	636.517	55,8	1.020.939	44,7	-384,422
1996	640.242	0,6	1.102.532	8	-462,290
1997	655.228	2,3	1.162.116	5,4	-506,888
1998	566.958	-13,5	706.346	-39,2	-139,388
1999	455.391	-19,7	815.297	15,4	-359,906
2000	593.047	30,2	902.017	10,6	-308,970
2001	572.596	-3,4	696.109	-22,8	-123,513
2002	453.999	-20,7	753.935	8,3	-299,936
2003	517.187	13,9	1.057.723	40,3	-540,536
2004	708.287	37,0	1.933.548	82,8	-1.225,261
2005	1.151.001	62,5	2.279.175	17,9	-1.128,174
2006	94.588	5,0	233.801	15,4	-139,213

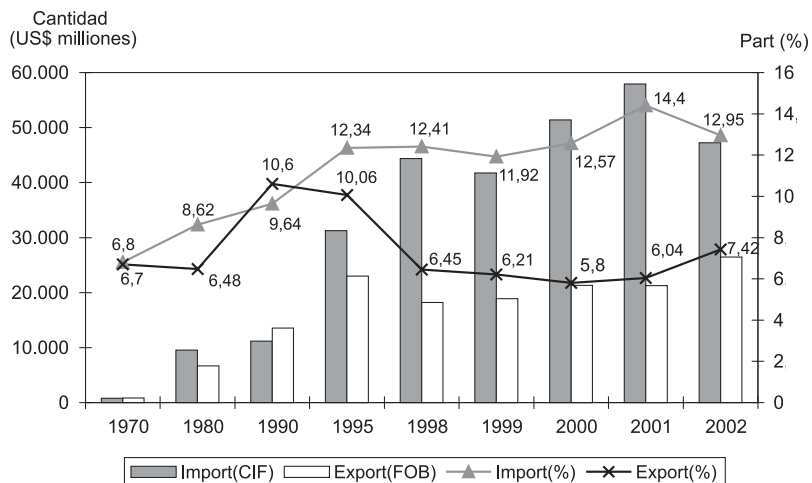
FUENTE: KOTIS.

GRÁFICO 1. *Tendencia del intercambio de Corea con Chile, 1995-julio 2002 (US\$ millones)*



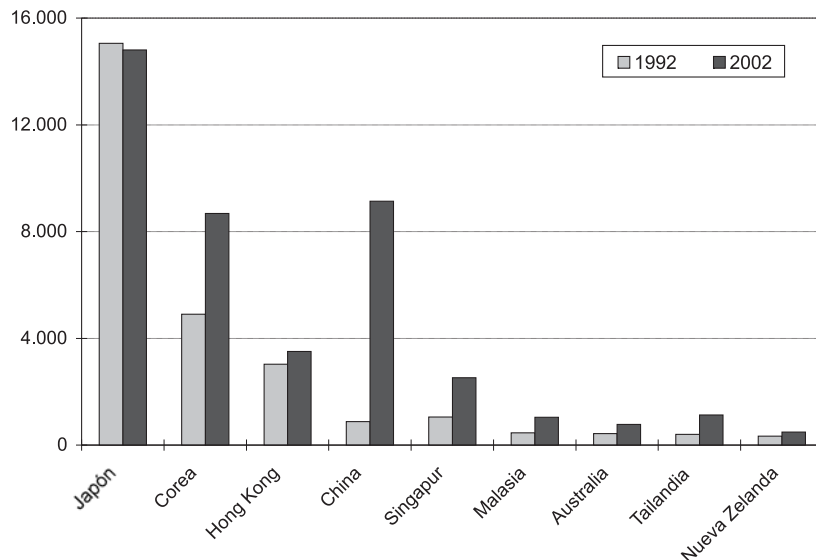
FUENTE: Korea Trade Statistics (KOTIS), en línea, <http://www.kita.org>.

GRÁFICO 2. Intercambio comercial Asia-América Latina (US\$ millones y %)



FUENTE: FMI 2001 y 2002.

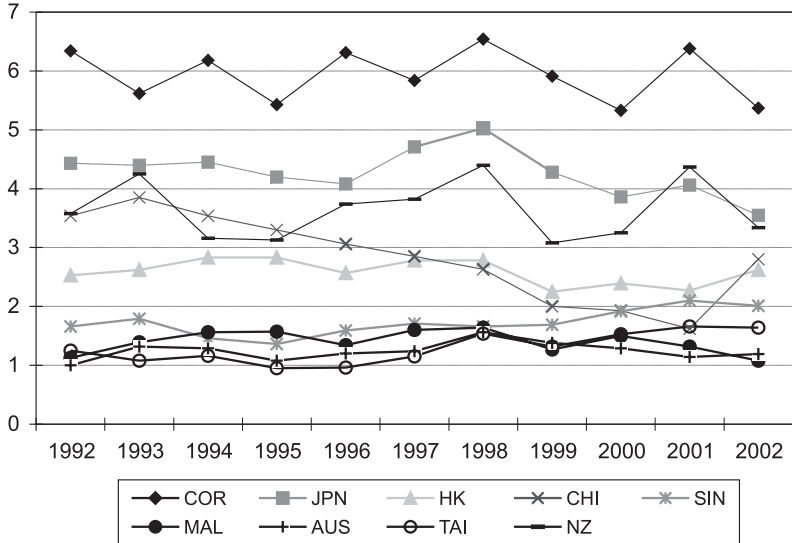
GRÁFICO 3. Exportaciones de Asia a América Latina (1992, 2001) (%)



FUENTE: FMI 2001 y 2002.

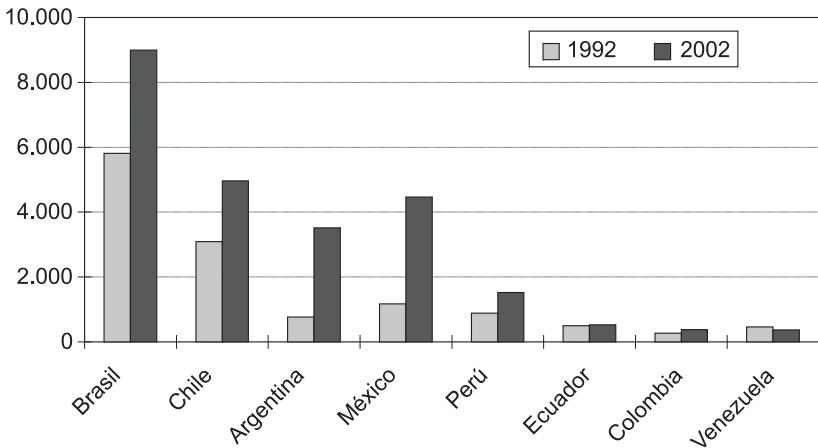
GRÁFICO 4. *Tendencia de las exportaciones de Asia a América Latina (%)*

Promedio (%)



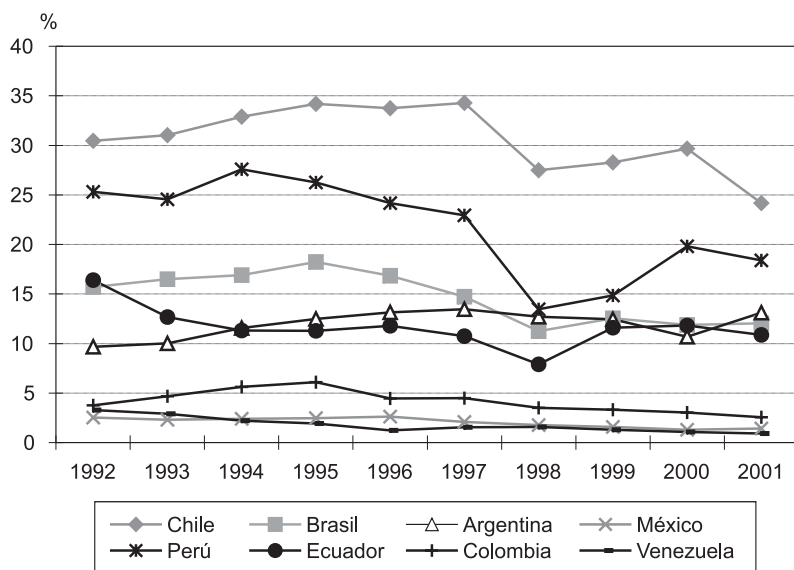
FUENTE: FMI 2001 y 2002.

GRÁFICO 5. *Exportaciones de América Latina a Asia (1992, 2001)*
(US\$ millones)



FUENTE: FMI 2001 y FMI 2002.

GRÁFICO 6. *Exportaciones de América Latina a Asia (1992-2001) (%)*



FUENTE: FMI 2001 y 2002.

12. JAPÓN ANTE EL TLCAN: ENTRE MULTILATERALISMO, REGIONALISMO Y MÉXICO

SHIGERU KOCHI *

INTRODUCCIÓN

En abril de 2005 entró en vigor un acuerdo de asociación económica entre Japón y México, el cual pese a su particular denominación tiene como componente principal un tratado de libre comercio (TLC). Se trata del segundo TLC en la historia de Japón y, al mismo tiempo, de su primer TLC «completo» ya que por primera vez se aceptó la apertura del sector agrícola en este tipo de acuerdo. Por su parte, para México este TLC vino a completar su red de acuerdos comerciales con los principales países industrializados del mundo.

Desde el punto de vista económico es ampliamente aceptada la existencia de dos razones principales por las cuales Japón tuvo que firmar un TLC con México (Nishijima, 2003). Primero, México tiene un significado estratégico para Japón ya que posee una red de TLC con América del Norte, la Unión Europea y América Latina. Aprovechando esta red, Japón podría utilizar a México como una base de exportación hacia las mencionadas regiones. Segundo, antes de la firma del TLC las empresas japonesas que operaban en México se encontraban en una posición desventajosa frente a sus rivales de Estados Unidos y la Unión Europea que sí tenían sus respectivos TLC con el país latinoamericano.

La lógica económica del acuerdo es importante para entender la naturaleza del mismo, pero insuficiente para comprender por qué y cómo fue posible que Japón llegara a negociar un TLC con México.

* Profesor asistente de la School of International Politics, Economics and Communication de la Universidad Aoyama Gakuin (Tokio, Japón).

Este capítulo intentará demostrar que en el fondo existieron variables económicas y políticas que trascienden la relación bilateral y que se conectan con la política (económica) exterior de Japón. Estas variables se pueden identificar desde un periodo «pre-TLC», que puede contarse desde una década anterior a las negociaciones oficiales del mencionado acuerdo. Es este periodo el que será analizado detalladamente en este capítulo y el que nos permitirá comprender que, visto desde otra óptica, el camino hacia el TLC con México fue más largo y complejo de lo que muchos han podido percibir.

El argumento principal de este trabajo es que Japón se ha acercado a México con el objetivo principal de proteger y maximizar sus intereses económicos dentro de la zona del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en medio de una ola de integración económica regional tanto en el Asia-Pacífico como a nivel mundial, que finalmente impulsa a Tokio a realizar un gran giro en su política comercial. Esta política es producto de la formación de una coalición liderada por el Ministerio de Economía, Comercio Exterior e Industria (METI, por sus siglas en inglés) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MOFA) que responde a los intereses de las empresas japonesas. No obstante, la decisión de negociar un TLC con México se hace después de que Tokio formulase una nueva política comercial y este país latinoamericano fuese incluido en una lista de candidatos prioritarios que con su excepción incluía a los principales socios comerciales de Japón en Asia del Este.

La siguiente sección presentará brevemente el marco teórico que se utilizará para analizar la política económica exterior de Japón. El análisis empírico se divide en cuatro periodos. El Periodo I (década de los ochenta-1992) comienza con un análisis de las relaciones Japón-Estados Unidos y luego enfoca las alternativas de Japón en los planos multilateral y regional ante el TLCAN y otros marcos de integración. Tras una introducción sobre los antecedentes históricos de las relaciones Japón-México, en el Periodo II (1993-1997) se analiza la postura de Japón frente a los alti-bajos del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y el establecimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC), así como los cambios de su política hacia México. En el Periodo III (1997-1998) se estudian las primeras iniciativas surgidas en los sectores público y

privado de Japón con miras a un TLC con México. En el Periodo IV se enfoca el desarrollo de las mencionadas iniciativas y la reacción del sector agrícola japonés hasta antes del inicio de las negociaciones oficiales del TLC. Finalmente, se presentan las conclusiones de esta investigación.

I. LA POLÍTICA ECONÓMICA EXTERIOR DE JAPÓN DESDE UNA PERSPECTIVA TEÓRICA

Desde la perspectiva de la economía política internacional (IPE), el estudio de políticas comerciales ha sido el área (*issue area*) más estudiada; pero al igual que en otras áreas, es donde se observa una limitación teórica que aún no ha logrado ser superada. Por décadas el mayor reto que ha tenido la IPE ha residido en la llamada *interacción doméstica-internacional*, es decir, la interacción entre factores domésticos y factores internacionales (Frieden y Milner, 2002). Tal como se podrá comprobar posteriormente en el análisis empírico, el tema en estudio trasciende lo comercial y forma parte también de la agenda de política (económica) exterior. De ahí la necesidad de un marco teórico que pueda abarcar lo comercial y que se extienda a un contexto más amplio. Provisionalmente y de forma alternativa, el autor utilizará el *realismo neoclásico*, un marco teórico convencional aplicado al estudio de la política exterior (incluyendo la política económica exterior).

El realismo neoclásico se caracteriza por su enfoque en la interacción de variables *sistémicas* y *domésticas*, es decir, variables en el sistema internacional y en la política interna o doméstica (Rose, 1998). El realismo neoclásico es de «corte» realista por heredar las premisas de la escuela realista de la teoría de las relaciones internacionales, cuya versión más reciente —conocida como *neorealismo* o *realismo estructural*— parte de la observación que la política internacional se desarrolla en un sistema internacional anárquico, donde la estructura y la distribución del poder dentro del sistema es lo que condiciona la acción de los Estados, los cuales son considerados actores racionales, en el sentido de que buscan la maximización

zación de sus intereses, y son vistos como los únicos actores principales dentro del sistema.

Desde la perspectiva del realismo neoclásico, el impacto del sistema internacional sobre la política exterior es considerado como una variable independiente. No obstante, la reacción que tome un determinado Estado dentro del sistema no es tan racional como lo supondría el realismo estructural. Está condicionada por la influencia de variables intermedias (*intervening variables*) dentro de la política doméstica, que por lo general son de dos tipos: 1) las percepciones de los tomadores de decisiones (*decision-makers*) y 2) la fortaleza del aparato estatal y la relación de éste con la sociedad.

I.1. *El aparato estatal burocrático de Japón y su relación con la sociedad*

Existe un amplio consenso de que la toma de decisiones en la política japonesa se realiza mediante la interacción de tres actores principales: aparato estatal burocrático, partido(s) de Gobierno y grandes empresas. El aparato estatal burocrático forma parte del Estado como órgano gubernamental, pero es dirigido por el partido de Gobierno a través del poder ejecutivo. Al tratarse de un sistema de gabinete parlamentario, el partido de Gobierno tiene también la función de hacer un ajuste de intereses y opiniones dentro de la sociedad en el proceso de toma de decisiones (Tsunekawa, 1996: 135). Este es el papel que ha jugado el Partido Liberal Democrático (PLD), primero por sí solo, desde su formación en 1955 hasta perder la mayoría absoluta del legislativo por primera vez en 1993 (lo cual lo mantuvo casi un año fuera del poder) y posteriormente en los gobiernos de coalición que ha liderado.

Conjuntamente con el aparato burocrático estatal y el PLD, las grandes empresas no sólo son consideradas como los actores principales del proceso de toma de decisiones, sino también como los actores importantes que han impulsado el desarrollo económico de Japón. Los otros grupos de interés, tales como los pequeños y medianos empresarios y los agricultores, tienen una influencia política relativamente menor. De hecho, son las asociaciones de las grandes

empresas las que tienen garantizados canales de contacto directo con las altas jerarquías del Gobierno, incluyendo el mismo PLD y los ministros (Tsunekawa, 1996: 135-137).

Expertos en la economía política de Japón, como Pempel (1993) por ejemplo, reconocen el hecho de que la política económica exterior de este país no sólo está condicionada por el contexto internacional que lo rodea, sino también por el «balance de poder» interno. Son varias las interpretaciones que se pueden dar sobre la economía política japonesa, pero dado el limitado espacio no se tratarán detalles aquí. En este trabajo se seguirá la interpretación dada por Pempel y Tsunekawa (1979), según la cual el aparato estatal burocrático es el actor principal en el proceso de toma de decisiones. Este actor, desde el periodo de modernización de Japón, ha tenido como objetivo superar la vulnerabilidad externa del país y para tal fin ha diseñado las principales políticas públicas, realizando negociaciones directas con los principales sectores sociales organizados por sectores y tipo de industria, sin que tengan que pasar por el legislativo (Tsunekawa, 1996: 145-146).

Las grandes empresas influyen en el proceso en grado «intermedio», en el sentido de que se ubican por debajo del actor principal pero por encima de los demás actores sociopolíticos. Aunque en los últimos años se han observado ciertos cambios substanciales en la sociedad japonesa que han creado «nuevos grupos sociales», la evidencia empírica de este trabajo confirma que el grado de influencia de los principales actores mencionados se ha mantenido relativamente. Últimos estudios sobre la economía política japonesa sostienen también que el impacto que pueda tener este cambio sociopolítico no es todavía claro (Pempel, 2006: 59).

Dentro de la sociedad las grandes empresas tienden a canalizar sus intereses a través de asociaciones empresariales. La mayor federación empresarial es la *Nippon Keidanren* (*Japan Business Federation*)¹,

¹ *Nippon Keidanren* es una organización empresarial creada en mayo de 2002 con la unión de *Keidanren* (*Japan Federation of Economic Organizations*) y *Nikkeiren* (*Japan Federation of Employer's Associations*). Cuenta con 1.662 miembros, entre ellos 1.351 compañías, 130 asociaciones industriales y 47 organizaciones económicas regionales (según sus datos de junio de 2006).

que agrupa a las grandes empresas del país. Los agricultores, por su parte, tienen como máxima entidad a la Asociación de Cooperativas Agrícolas (*Nokyo*). El sector agrícola formó conjuntamente con los pequeños comerciantes una base conservadora en los primeros años del PLD que, con el apoyo de las grandes empresas, hizo posible mantener a este partido en el poder por varias décadas. Sin embargo, la disminución de población agrícola en los últimos años ha hecho que la fuerza política de este sector no sea tan fuerte como en décadas pasadas. Aunque éste y otros sectores y actores proteccionistas ya se encontraban relativamente debilitados a comienzos de los noventa, éstos todavía mantenían cierta influencia que les permitía oponerse a la apertura del mercado japonés (Pempel, 1993).

II. PERIODO I: ANTE UN NUEVO REGIONALISMO Y UNA NUEVA AMÉRICA DEL NORTE (MEDIADOS DE LOS OCHENTA-1992)²

II.1. *La fricción económica entre Japón y Estados Unidos*

Cuando México y su vecino del Norte anunciaron en 1990 que negociarían lo que posteriormente sería el TLCAN, Japón tenía como una de sus principales agendas internacionales la «fricción económica» con Estados Unidos. Desde la década de los cincuenta hasta mediados de los ochenta, la fricción era básicamente de carácter comercial —y por ello llamada fricción comercial— y se debía al acelerado incremento de algunas importaciones japonesas en el mercado estadounidense. Desde la perspectiva de Estados Unidos los mayores problema de Japón eran el «dumping» (vender sus ex-

² El análisis de la política de integración regional de Japón en cuatro periodos significativos se hace tomando como referencia la división hecha por Munakata (2006) para estudiar la integración económica en Asia del Este. Aunque este capítulo pone un énfasis mayor en América del Norte (Estados Unidos y México), cabe mencionar que gran parte de los acontecimientos importantes de esta región pueden clasificarse adecuadamente dentro de la división tomada como referencia. No obstante, es necesario tener en cuenta que el análisis de cada periodo difiere en su contenido por las diferencias entre metodologías y enfoques.

portaciones a precio más barato que dentro de su mercado interno) y las barreras no arancelarias.

A mediados de los ochenta se agudizó la fricción observándose el fenómeno de «politización de la economía» pues no era el principio de libre comercio que regía en las relaciones económicas de ambos países sino el control político a causa de las protestas estadounidenses (Yamamoto, 1989). En ese entonces, Japón no sólo se había convertido en el mayor acreedor del mundo —mientras Estados Unidos se transformaba en el mayor país endeudado del planeta— sino que la balanza comercial nipoestadounidense registraba un récord mundial de superávit comercial, en momentos en que el primero se encontraba en un periodo de apogeo económico y el segundo en un proceso de recesión.

Desde mediados de los ochenta, el problema para Washington no era sólo de índole comercial sino que abarcaba otros sectores de la relación económica bilateral, razón por la cual las fricciones pasaron de ser netamente comerciales a económicas, tratando agendas tales como las políticas macroeconómicas, así como la regulación de mercados. En lo comercial la nueva política estadounidense buscaba no sólo controlar el ingreso de las importaciones japonesas, sino también incrementar las exportaciones estadounidenses al mercado japonés.

Con el fin de la Guerra Fría la recuperación de la economía estadounidense se convirtió en la primera prioridad de Washington, razón por la cual éste decidió tomar una política más drástica contra Tokio. Desde los años cincuenta, Japón ya había aceptado controlar sus exportaciones empezando con textiles y luego con televisores a color, maquinaria industrial, automóviles, semiconductores y otros productos de alta tecnología. Posteriormente, fueron incluyéndose nuevos temas en la agenda bilateral, tales como el comercio de servicios, la apertura del mercado agrícola e incluso las costumbres en los negocios.

A pesar de las mencionadas fricciones es necesario tener en cuenta que Japón y Estados Unidos se han dado mutuamente privilegios especiales en su relación bilateral desde mediados de los ochenta. En consecuencia, la relación ha mantenido un carácter complejo y ambiguo en la que se observan cuatro principales carac-

terísticas. Primero, comparten en gran parte muchas prioridades en la economía y política internacional. Segundo, los principales actores en la formulación de políticas no son los líderes de Estado sino las agencias gubernamentales y sus líderes. Tercero, existe una división marcada entre agendas, especialmente entre la económica y de seguridad, lo cual significa que la solución de un problema en una determinada área por lo general no se relaciona con otra. Cuarto, la relación bilateral es estructuralmente asimétrica pues la primera superpotencia está muy por encima de Japón en el plano económico y militar (Pempel, 2004: 5-11).

II.2. *Las primeras alternativas de Japón frente al TLCAN y el nuevo regionalismo*

A comienzos de los noventa, Japón miraba con escepticismo al TLCAN y a la nueva ola de integración regional que surgía a escala mundial. Por tal motivo, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MOFA) no sólo insistía en que todo tipo de marco de integración regional debería concordar con los principios del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sino que también manifestaba que debería existir una cooperación abierta que evitara la formación de bloques económicos exclusivistas y discriminatorios al comercio e inversiones de terceros países. Japón, según el MOFA, tendría que revisar y estudiar cuidadosamente los contenidos del TLCAN (y otras iniciativas integracionistas como la Unión Europea), tener diálogos directos con sus futuros países miembros y discutir el asunto dentro de los foros internacionales con el fin de evitar el surgimiento del proteccionismo comercial a través de la integración regional (MOFA, 1992: 97).

El Ministerio de Comercio Exterior e Industria (MITI, desde 2001 llamado METI-Ministerio de Economía, Comercio Exterior e Industria), por su parte, si bien reconocía ciertos efectos positivos de la integración regional, consideraba también la posibilidad de una desviación del comercio y un impacto negativo en el marco multilateral del GATT. La integración económica regional tendría el po-

tencial de incrementar el proteccionismo en el comercio exterior a través del abuso de las reglas de origen y la aplicación de las salvaguardas, ocasionando con esto un impacto negativo en las operaciones de las empresas provenientes fuera del bloque. Desde la perspectiva del MITI, la integración regional también podría fortalecer el poder de negociación de los países del bloque en las negociaciones del GATT y en un futuro sistema multilateral de comercio, convirtiendo estas negociaciones en un «juego de poder» (MITI, 1992: cap. 3).

Entre el MITI (METI) y el MOFA existe una diferencia básica de percepción en lo que respecta a la política económica exterior: para este último ésta forma parte de la política exterior «general»; mientras que para el METI se trata de algo ligado con la política económica doméstica. Esta diferencia hace que existan conflictos entre estos dos ministerios en diversas agendas de la política económica exterior. Junto a estos dos ministerios, el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca (MAFF) son los cuatro ministerios más relacionados con la política de integración.

Tras finalizarse las negociaciones oficiales del TLCAN en agosto de 1992, la asociación empresarial japonesa *Keidanren* también alertaba sobre los riesgos que correría con el TLCAN y solicitó al Gobierno que se realizara una inspección de los países miembros del bloque norteamericano por parte del GATT. De esta forma, tanto el Gobierno como el sector privado compartían una preocupación que continuaría incluso luego de que el TLCAN entrara en vigor (Kochi, 2002a; 2002b). Esta preocupación podía hasta cierto punto justificarse pues desde comienzos de los noventa ya había indicios de que las reglas de origen preferenciales podían ser utilizadas como medidas proteccionistas. Fue este factor, tal como lo confirman Garay y De Lombaerde (2006: 92) y como se analizará luego detalladamente, el que haría integrar a los grupos de interés en Estados Unidos.

Aparte de recibir la imposición de una variedad de reglas de origen, a corto plazo el impacto del TLCAN dependería del sector empresarial y la forma en que cada empresa japonesa operase en Norteamérica. Las empresas del sector manufacturero, especialmente las del sector automotriz y electrónico, se encontrarían en

una posición desventajosa por la diferencia de aranceles que existiría entre los países miembros que formarían parte del TLCAN y los que no. Aun así el impacto para Japón no sería tan grande a corto plazo ya que una forma de superar las desventajas originadas por el área de libre comercio sería incrementar la inversión extranjera directa (IED) de Japón en la región y especialmente en Estados Unidos (Tsunekawa, 1994).

La importancia de Estados Unidos para el sector privado japonés se comprobaba fácilmente con las cifras: en 1992 éste absorbía el 28% de las exportaciones y el 42% de las inversiones directas de Japón. Para las empresas japonesas un factor determinante y más importante incluso que el TLCAN al tomar decisiones sobre las inversiones y el comercio en el hemisferio occidental era la alta cotización del yen. Si bien a corto plazo no existían grandes riesgos, a largo plazo en Japón se temía que el proteccionismo cobrara fuerza en Estados Unidos pues el TLCAN podría tener un mayor impacto negativo dependiendo de cómo fuese implementado en el futuro por sus países miembros (Tsunekawa, 1994).

La idea de crear un marco de integración regional en el Asia-Pacífico para contrabalancearse con el TLCAN y otros marcos de integración no era de gran aceptación en Tokio. En teoría, las opciones que Japón tenía en el Asia-Pacífico hasta fines de los años noventa eran por lo menos cuatro (Nishijima, 1998: 1) establecer un nuevo esquema de integración regional institucionalizado en el Asia-Pacífico como una defensa contra el TLCAN y la Unión Europea; 2) instituir un marco institucional formal de libre comercio en un contexto del Pacífico que incluyera a Asia y Norteamérica (compuesto por miembros del APEC); 3) propulsar el globalismo a través de la ampliación y el fortalecimiento del sistema GATT/OMC; 4) desarrollar la cooperación económica entre los países de la Región del Pacífico mediante el marco informal existente (APEC). La historia nos demuestra que hasta fines de los años noventa Japón trató de impulsar el regionalismo abierto dentro del APEC al mismo tiempo que propulsó el globalismo a través del fortalecimiento de la OMC.

II.3. *Japón en el APEC*

En febrero de 1988 el MITI estableció un grupo de estudio de carácter no oficial para analizar cuál sería el marco de cooperación más conveniente en el Asia-Pacífico. Esta decisión respondía en primer lugar a la situación en la que se encontraban Japón y las entonces nuevas economías industrializadas de Asia frente a Estados Unidos. Por un lado, la fricción económica entre Japón y Estados Unidos se iba empeorando mientras el primero seguía batiendo su récord de superávit comercial con el segundo. Por el otro lado, en 1987 los otros países asiáticos registraban también una cifra récord de superávit comercial con Estados Unidos dado el alto incremento (y consecuente dependencia) de sus exportaciones al mercado estadounidense. En el peor de los casos se temía que Estados Unidos tomara represalias comerciales no solo a nivel bilateral, sino a nivel regional o multilateral. Así, el grupo de estudio tenía como tarea analizar la forma en que se pudiera solucionar el desbalance comercial de estos países y pensar cómo los países asiáticos podrían superar sus debilidades.

Al MITI le preocupaba también un posible surgimiento de bloques económicos proteccionistas en Norteamérica y Europa. Un mes antes de crearse el mencionado grupo de estudio, el TLC Canadá-Estados Unidos (CUSFTA) ya había sido firmado. Para aquel entonces, Estados Unidos le estaba proponiendo a Japón, a través de diversos canales, estudiar la viabilidad de un TLC. Por otro lado, en julio de 1987 el Acta Única Europea había entrado en vigor y solo faltaba esperar a que en 1992 se concluyera la creación del mercado común de la entonces Comunidad Europea.

En agosto de 1988 el grupo de estudio del MITI preparó su informe provisional sobre el marco de cooperación regional, en el que se enfatizan cuatro puntos principales: 1) participación de los ministros relacionados, 2) inclusión de Estados Unidos y utilización del potencial de este país, 3) toma de decisiones por consenso, 4) impulso del «regionalismo abierto», que desde la perspectiva del MITI se diferenciaba de los otros procesos de integración regional por no dar un trato discriminatorio a países fuera de la región. Según Ha-

takeyama (1996: 141-149), el informe fue presentado por este ministerio a varios altos funcionarios gubernamentales del Asia-Pacífico y recibió una amplia aceptación. Para conseguir un consenso interno, en septiembre de 1988 el MITI creó un comité especial, esta vez de carácter oficial, que incluyó también a líderes del sector privado, ex funcionarios públicos de alto rango y académicos.

El comité especial, presidido por el presidente del *Japan External Trade Organization* (JETRO), una organización gubernamental afiliada al MITI, presentó las conclusiones de su estudio en junio de 1989. Teniendo como base las conclusiones dadas por el grupo de estudio antecesor, propuso la creación de un foro ministerial. Considerando el hecho de que se estaba profundizando la interdependencia económica en el Asia-Pacífico, se propuso un mecanismo de «cooperación abierta» en el que se pudieran tratar los diversos problemas que la región tenía: 1) excesiva dependencia hacia el mercado estadounidense; 2) aumento del desbalance comercial y el proteccionismo; 3) debilidades que tienen los países en vías de desarrollo de Asia (tales como la dependencia del sector exportador y falta de desarrollo de tecnología a iniciativa propia); 4) atraso en el mantenimiento de una base para el desarrollo industrial; 5) factores de inestabilidad causados por un alto crecimiento económico (MITI, 1989). Cabe destacar que el comité consideraba la posibilidad futura de ampliar el mecanismo e incluso incluir a países de América Latina.

La idea principal del MITI era crear un marco de cooperación regional que incluyera la agenda de desarrollo, pero que al mismo tiempo estuviera conectada con la idea de que las economías asiáticas en vías de desarrollo podrían convertirse en «absorbedoras» de los desbalances comerciales con Estados Unidos y de los desbalances entre ellas mismas. El MOFA, por su parte, se opuso en un comienzo a esta propuesta; pero finalmente aceptó la idea de crear un forum gubernamental para la cooperación regional luego que el Secretario de Estado de Estados Unidos, James Baker, manifestara su intención de ingresar a este tipo de mecanismo en el Asia-Pacífico. El hecho de que se reconociera el rol de los cancilleres y que se incluyera una amplia agenda de cooperación (no solo comercio e inversiones) se convirtieron en los factores que hicieron aceptar la formulación de Baker (Yamamoto y Kikuchi, 1998).

En enero de 1989, el primer ministro de Australia propuso establecer lo que hoy se conoce como el APEC. En un comienzo era tan grande la diferencia de las preferencias de sus miembros que el foro sólo sería visto como tal. El foro nació en medio de un escepticismo sobre un futuro éxito de las negociaciones de la Ronda Uruguay y preocupaciones sobre los impactos negativos que podría tener la integración económica regional, especialmente en Europa y Norteamérica. Cabe agregar que aunque en 1992 la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) decidió crear un área de libre comercio (AFTA), esto no significó una amenaza a los intereses de Japón. El hecho de que los miembros de la ASEAN también fueran fundadores del APEC no era un problema, ya que el tamaño de sus economías era pequeño y porque las empresas japonesas se beneficiarían ampliamente de la liberalización intrarregional.

En resumen, en los comienzos del APEC la postura de Japón en el foro fue reactiva. Japón trató de utilizar el APEC para solucionar su problema de superávit comercial y, al mismo tiempo, trató de utilizarlo como mecanismo estabilizador del orden económico internacional y regional (Yamamoto y Kikuchi, 1998: 208). En este contexto, la política de Japón dentro del foro se ha caracterizado por su énfasis en la cooperación para el desarrollo hacia los países en vías de desarrollo de la región.

II.4. *La opción México: Antecedentes históricos*

La década de los ochenta fue la «década perdida» para México (y América Latina) por el problema de la deuda externa, que se convirtió en la razón principal para que muchas empresas japonesas perdieran su interés de invertir en México y, consecuentemente, se concentraran más en Asia. A fines de los ochenta la relación económica comercial entre Japón y México se caracterizaba por la importación de bienes primarios (algodón, camarón, petróleo) y la exportación de productos industrializados (manufacturas ligeras y maquinaria) del primero al segundo. La inversión japonesa en México hasta ese entonces se había caracterizado por la aplicación de, por lo menos, tres estrategias: 1) producir para el mercado lo-

cal protegido, 2) conseguir petróleo (especialmente en épocas de grandes fluctuaciones en el mercado internacional) y participar en las industrias de bienes de capital en expansión, y 3) utilizar a México como plataforma de exportación a Estados Unidos (Solís, 2000: 15).

A fines de los ochenta, Japón colaboró ampliamente con los paquetes de ayuda para solucionar el problema de la deuda mexicana a solicitud de Estados Unidos. Katada (1998) señala que existieron condiciones críticas que influyeron en la decisión de Tokio: una fuerte y directa presión de Washington, una coalición bancaria transnacional de bancos japoneses y estadounidenses que transmitieron sus demandas, y los requerimientos que dieron los bancos japoneses a su Gobierno.

Entrando a los noventa, sin embargo, existían pocos indicios de que Tokio se acercaría a México con una estrategia nueva. Desde el punto de vista económico (comercio e inversiones) era difícil pensar en un TLC entre Japón y México (Tsunekawa, 1994). En 1992 Estados Unidos y Asia absorbían aproximadamente un 60% de las exportaciones japonesas, mientras México sólo lo hacía en un 1,1%. En el mismo año la IED³ de Japón en México solo representaba el 0,2% de su IED total en el mundo, cuando esta cifra era muy superior en Estados Unidos (42%) y Asia (15%).

En medio de una acentuada fricción económica con Estados Unidos a comienzos de los noventa, Japón decidió acercarse a otro país que posteriormente sería miembro del TLCAN: México. Aprovechando la visita del presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari a Japón en junio de 1990 (a dos meses de que México y Estados Unidos decidieran negociar un TLC que luego incluiría también a Canadá), los Gobiernos de Japón y México decidieron establecer un nuevo mecanismo de diálogo para fortalecer su relación bilateral (Kochi, 2002a).

³ Las cifras de IED japonesa en México no incluye la inversión de las empresas japonesas a través de sus filiales en terceros países, principalmente Estados Unidos. No hay datos exactos al respecto, pero se estima que esta inversión «indirecta» representa entre el 25% y 50% de la inversión total hecha por las empresas japonesas en México.

El mecanismo, denominado «Comisión Japón-México Siglo XXI» (en adelante «la Comisión»), fue auspiciado por las cancillerías de ambos Gobiernos y reunió a un grupo de representantes del sector público, empresarial y académico de ambas partes. Entre fines de 1990 y mediados de 1991, se realizaron tres reuniones plenarios y finalmente se presentó un informe sobre las recomendaciones dirigidas en su mayoría al sector privado, pero sin comprometer de ninguna manera a las instituciones públicas o privadas de ambos países (SRE, 1992: 21).

Aunque la Comisión tenía un carácter «no oficial» se discutió una agenda de alto contenido político contando con la llamada «activa participación» de altos funcionarios gubernamentales, que en número formaban la mayoría del total de ambas delegaciones en relación a los representantes del sector privado. La delegación mexicana, de hecho, contaba en su mayoría con representantes de su Gobierno. La iniciativa del MOFA se manifestó también en la composición de los funcionarios públicos del lado japonés pues incluyó sólo a funcionarios de su ministerio, en contraste con el lado mexicano que sí incluyó a funcionarios de diversas instituciones públicas en su delegación.

Desde un comienzo Japón trató de acercarse a México con cautela pues siempre había tenido en cuenta que América Latina era el «patio trasero» de Estados Unidos y por lo tanto debería guardarse cierta distancia para no dañar sus relaciones con Washington (Kochi, 2002a: 171). Aunque a comienzos de los noventa Tokio trataba de actuar más independientemente incluso dentro de la esfera de influencia estadounidense, esto no suponía correr el riesgo de deteriorar sus relaciones con Estados Unidos (Matsushita, 1994).

Las reuniones plenarios de la Comisión se realizaron en momentos oportunos para Japón. La primera reunión fue organizada en mayo de 1991 a pocos días de que comenzaran las negociaciones oficiales del TLCAN. La segunda reunión de la Comisión se realizó a cinco meses de iniciarse las negociaciones entre Estados Unidos, México y Canadá. La tercera y última reunión se celebró en marzo de 1992 cuando las negociaciones del TLCAN, que finalizarían en agosto del mismo año, se encontraban en su etapa final.

México fue testigo de varias preocupaciones de Japón en las reuniones de la Comisión: «preocupación porque el TLC(AN) pudiera

ser discriminatorio para terceros países mediante la aplicación de las reglas de origen»; «(preocupación porque) podría afectar las exportaciones japonesas y asiáticas hacia Estados Unidos al atraer inversiones que, de otro modo, se hubieran dirigido hacia el Pacífico Asiático»; entre otras. Ante estas preocupaciones el informe final de la Comisión dio a entender que, desde la perspectiva de México, el TLCAN sería compatible con el GATT y que no constituiría un bloque económico cerrado a terceros países (SRE, 1992).

La Comisión hizo público en total 32 recomendaciones en diversas áreas: inversiones y finanzas; ciencia, tecnología y medio ambiente; cultura, educación y política. En su parte final el informe de la Comisión recomendó una relación bilateral que reflejara los intereses de ambas partes: «(l)a liberalización del movimiento de productos, capitales y servicios en la región de América del Norte hará necesario que México y Japón tomen en cuenta las influencias directas e indirectas que sus respectivos vínculos con Estados Unidos y Canadá habrán de ejercer, tanto sobre sus propias economías como sobre su relación bilateral» (SRE, 1992: 59).

A fines de 1992 las negociaciones del TLCAN entre Estados Unidos, México y Canadá finalizaron y solo faltaba esperar que el tratado fuera ratificado por sus respectivos congresos. Japón tuvo que esperar cómo funcionaría el TLCAN, mientras la preocupación del sector privado japonés seguía latente de tal modo que se manifestó en una solicitud hecha por la *Keidanren* para que Tokio solicitara al GATT una inspección a los Estados que formarían parte del TLCAN.

III. PERIODO II: NUEVOS FRENTE EN EL ASIA-PACÍFICO Y LA OMC (1993-1997)

Las posturas de Japón y Estados Unidos dentro del foro han tenido grandes diferencias desde un comienzo. Japón ha tratado de poner énfasis en la cooperación económica y no demostró mucho interés por la liberalización económica en los inicios del APEC. De hecho, varias de las propuestas que haría Tokio dentro del foro se concen-

traron en el área de cooperación y varios de los principios e ideas inicialmente formulados por el MITI fueron adoptados.

Estados Unidos se hizo miembro del foro para evitar la formación de un bloque regional cerrado en el Asia-Pacífico que lo excluyera, y posteriormente trató de utilizarlo como una herramienta de negociación contra la Unión Europea en la última fase de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Aunque Washington buscó dar un trato discriminatorio a los países no miembros del APEC, esta idea no contó con el apoyo de Tokio porque temía que la Unión Europea tomara represalias y que esto consecuentemente tuviera un impacto negativo sobre el sistema mundial de comercio (Kikuchi, 1998: 195-196).

En 1994, el APEC decidió iniciar su proceso de liberalización económica. Teniendo en cuenta la diferencia de niveles de desarrollo, a través de la Declaración de Bogor los países desarrollados iniciarían un proceso de liberalización económica que culminaría antes de 2010 y los países en vías de desarrollo antes del 2020. Asimismo, aparte de la liberalización del comercio y las inversiones, se decidieron como objetivos principales del foro la facilitación de la liberalización y la cooperación económica (*ecotech*).

Poco después, Estados Unidos y otros miembros ansiosos por impulsar la liberalización económica dentro del APEC se desilusionaron al saber a mitad de camino que las metas del foro no irían más allá de lo acordado en la Ronda Uruguay. Como medida alternativa, Washington propuso entonces un proceso de liberalización por adelantado en el área de informática, el Acuerdo de Informática (ITA-*Information Technology Agreement*), el cual fue materializado en 1996 y considerado exitoso en sus comienzos ya que luego fue propuesto y aceptado también en el marco de la OMC (Kikuchi, 1998: 203-204).

III.1. *El estancamiento del APEC y Japón*

En un primer momento incluso pareció que el ITA podría propiciar acuerdos en otros sectores; en otras palabras, pareció que podría ocurrir una especie de «derramamiento» o *spill-over* en términos de

la teoría de integración regional. En 1997, los miembros del APEC decidieron dar un paso más adelante al iniciar las negociaciones para liberalizar 15 sectores a través de un proceso de Liberalización Sectorial Temprana y Voluntaria (EVSL).

La intención de Estados Unidos era conseguir un paquete que le sirviera en la OMC como una herramienta negociadora contra la Unión Europea. A mitad de las negociaciones, Estados Unidos (y otros países ansiosos por la liberalización económica) aceptaron dar prioridad a 9 de los 15 sectores. Sin embargo, fue imposible llegar a un acuerdo final dadas las diferencias de estrategias entre Japón y Estados Unidos en la OMC, la libertad que tienen los miembros del APEC para rechazar los mecanismos que no se ajusten a sus intereses nacionales, y la fuerte oposición de Japón en dos sectores negociados —silvicultura y pesca— (Krauss, 2004).

Aunque el MITI y el MOFA estuvieron dispuestos a hacer concesiones en la etapa final de las negociaciones, ambos ministerios finalmente desistieron ante una coalición liderada por el MAFF, congresistas del PLD y grupos de interés de los dos sectores en oposición. Según Krauss (2004), Japón deseaba evitar hacer concesiones en estos sectores dentro del APEC ya que temía que este hecho afectara su posición dentro de la siguiente ronda de la OMC en las negociaciones de ambos sectores y del sector agrícola. Considerando que los sectores de silvicultura y pesca eran de relativa poca importancia para Japón, el mismo autor sostiene que sólo este «cálculo estratégico» puede explicar la posición de Japón en las negociaciones de EVSL y la política uniforme que siguió en ese momento el Gobierno.

Tras el fracaso de estas negociaciones, en Japón se fue perdiendo interés por el APEC (Krauss, 2004: 294). De hecho, tendrían que pasar dos años completos para que el MITI presentara una nueva iniciativa en el foro. Para este ministerio, la mejor función que se le podría asignar al APEC sería en las áreas de implementación comercial y el desarrollo de capacidades (*capacity building*) para la ampliación de los acuerdos de la OMC. Posteriormente, la Unión Europea rechazaría la propuesta de hacer las negociaciones de EVSL en paquete dentro del marco de la OMC, lo cual habría tenido un efecto negativo sobre Japón en términos de su liderazgo

en Asia, así como en sus relaciones con Estados Unidos (Krauss, 2004: 291).

III.2. *Dentro del sistema multilateral de comercio*

Japón se convirtió en miembro del GATT en 1955. Sin la membresía en esta institución es probable que Japón no hubiera conseguido acceso suficiente a los mercados internacionales para convertirse en un país exportador y posteriormente en la segunda economía mundial. La retórica de Tokio se ha basado en el argumento de que Japón se ha beneficiado tanto del sistema GATT/OMC que debe hacer los mayores esfuerzos posibles para sostenerlo y fortalecerlo, y así evitar que (re)surja un proteccionismo económico que cause inestabilidad no sólo económica, sino también política a nivel mundial.

La historia de Japón en relación al sistema multilateral de comercio, sin embargo, ha tenido momentos difíciles. Históricamente Japón ha tenido que tomar diversas medidas con respecto a lo que ha considerado en contra del principio de no-discriminación del GATT. En sus comienzos, el hecho de hacerse miembro del GATT no significó que Japón consiguiera inmediatamente el trato a la nación más favorecida por parte de muchos países miembros que se opusieron a su ingreso basándose en el artículo 35 del GATT, que estipula excepciones en la aplicación del acuerdo.

El ingreso de Japón fue posible gracias al enorme apoyo de Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría y a la decisión política que tomaron los países de Occidente. Tokio tuvo que esperar hasta mediados de los setenta para que la última nación que le imponía el artículo 35 dejara de hacerlo (Akaneya, 1992). Posteriormente, el marco de la GATT le ha servido a Tokio para varios fines. En la Ronda Uruguay, uno de los objetivos fue frenar medidas unilaterales de Estados Unidos como el artículo 301 y monitorear los esquemas de integración económica como el TLCAN, que desde la perspectiva japonesa violaban el principio universal de no-discriminación del GATT (Yamamoto y Kikuchi, 1998).

El relativo peso económico que tiene Japón en la economía mundial hace que éste pueda tener una amplia influencia dentro del

sistema multilateral de comercio y participe con una actitud activa y esmerada. Aunque la toma de decisiones dentro del sistema se realiza —en teoría— bajo el principio de consenso, son las principales potencias económicas las que tienen mayor influencia en este proceso (Iida, 2005). La creación de la OMC en 1995, como resultado de la Ronda Uruguay, contrajo una legalización del sistema multilateral de comercio que contó con el apoyo de Japón ya que éste esperaba utilizar el nuevo marco legal como medida principal para contrarrestar el unilateralismo y proteccionismo estadounidense, del que se sentía perjudicado (Iida, 2006). Esta postura, según Iida (2006: 31), responde a la habilidad de Japón de adaptarse al cambio del régimen global.

Poco después de crearse la OMC, Japón y Estados Unidos trataron de estrenar el nuevo marco legal en una disputa comercial considerada como una de las peores en la relación bilateral y que estuvo ligada al TLCAN.

III.3. *«Chocando» en la OMC y en América del Norte —el caso del sector automotriz*

A mediados de los noventa México ya se había convertido en una importante plataforma de exportación para las transnacionales americanas luego que éstas incrementaran sus operaciones en el vecino país del Sur desde mediados de los ochenta. En los sectores de electrónica y automóviles (donde Japón tiene alta competitividad) las razones para producir en México eran básicamente dos. Primero, las empresas americanas tenían el reto de reducir los costos de producción dentro de su propio país. Segundo, dada la internacionalización de la economía estadounidense, se había incrementado la IED de las empresas japonesas y europeas en Estados Unidos. Ante estas circunstancias, a comienzos de los noventa se había formado una coalición pro-TLCAN que agrupaba a una gran variedad de multinacionales por diferentes motivos (Cox, 1996).

A unos meses de firmarse el TLCAN, Japón se encontró con la posibilidad de que Estados Unidos le impusiera sanciones unilaterales bajo la aplicación del recién restaurado Artículo Super 301 en

el sector automotriz y de autopartes, sector importante para las economías de ambos países y en el que se observaba también una alta tendencia proteccionista bajo el régimen del TLCAN. Para buscar solución a la fricción comercial, se realizaron una serie de negociaciones entre comienzos de 1993 (a inicios de la Administración Clinton) y mediados de 1995⁴.

Luego que fracasara una reunión de Jefes de Estado para buscar solución a la agenda automotriz, en mayo de 1995 Washington finalmente decidió apelar en forma oficial ante la recién creada OMC y anunció imponer aranceles de represalia contra los automóviles japoneses. Tokio, por su parte, optó también a apelar ante el mismo organismo internacional convencido de que le ganaría la disputa a Washington, ya que supuestamente la medida estadounidense era «injusta» según las reglas de la OMC.

A diferencia de épocas pasadas, el MITI mantuvo una retórica de respetar las normas de la OMC y no intervenir en el mercado. Sin embargo, bajo el temor de recibir represalias, las automotoras japonesas —lideradas por Toyota— se vieron obligadas a negociar directamente con Washington y finalmente presentaron un plan que, entre otros puntos, incluía compras «voluntarias» de autopartes y la construcción de nuevas plantas en Estados Unidos. Finalmente, Tokio y Washington decidieron no acusarse mutuamente en el marco de la OMC. Según Iida (2006: 96), la posición conjunta que mantuvo Japón con la Unión Europea en este tema y el hecho de que 1995 no fuera un año electoral en Estados Unidos, son los factores principales que explican estos resultados.

Las negociaciones del sector automotriz se desarrollaron en un periodo en el que el TLCAN tenía que ser ratificado en el Congreso estadounidense. La lógica política de Estados Unidos no era sólo ganar preferencias comerciales y suprimir el comercio exterior de la región, sino también obtener beneficios exclusivos a través de una estrategia de producción regional integrada. En este contexto,

⁴ Las negociaciones del sector automotriz formaron parte de un marco de negociaciones, que inició formalmente sus actividades en septiembre de 1993, para buscar una solución al problema de la fricción bilateral (Japan-U.S. Framework Talks on Bilateral Trade).

lo que los tres principales productores de automóviles estadounidenses («Big Three») buscaban principalmente era: abrir el mercado mexicano y garantizar que sus rivales de Japón (entre otros) no usaran a México como una plataforma de exportación. Por tratarse de un área de libre comercio, la búsqueda de rentas (*rent-seeking*) dependería de la formulación de reglas de origen (Haggard, 1997: 27-29).

A comienzos de los noventa, el sector privado japonés ya había tenido problemas por la aplicación de reglas de origen bajo el régimen del TLC Estados Unidos-Canadá (CUSFTA). Tal como lo expone un estudio de Estevadeordal y Suominen (2005), en 1991 el problema que tuvo la automotora japonesa Honda, al no poder cumplir con el nivel de contenido local impuesto por Estados Unidos para importar automóviles desde Canadá, tuvo «importantes repercusiones» en las negociaciones del TLCAN (p. 67). En ese entonces, la preocupación del sector automotriz estadounidense era cómo competir con sus contrapartes japonesas y qué hacer si éstos utilizaran a Canadá como plataforma de exportación. Así, durante las negociaciones del TLCAN, los *lobbies* de las automotoras estadounidenses presionaron para fijar un porcentaje de contenido local que supuestamente las empresas japonesas no podrían cumplir.

El TLCAN finalmente incluyó complejas reglas de origen con un protocolo de 150 páginas que consta de reglas individuales para unos 5.000 productos (casi un 40% del total de los mismos). Para los automóviles de pasajeros el TLCAN exigía no sólo un contenido local de 62,5% en el transcurso de ocho años, sino también un método de evaluación del costo neto regional más severo que en el estipulado por el CUSFTA. Estas y otras severas reglas de origen del TLCAN forman una importante variable para entender la dinámica política del tratado, sin la cual no se habría podido conseguir el apoyo político para un acuerdo comercial que, tal como lo afirman Estevadeordal y Suominen (2005), se encuentra «dentro de los más restrictivos y selectivos en el mundo» (p. 77).

III.4. *México: ¿Una prioridad?*

En un periodo caracterizado por fuertes fricciones comerciales con Estados Unidos, el uso de las herramientas legales de la recién creada OMC, los altibajos del APEC, y los inicios del TLCAN, las alternativas que tenía Japón dentro de su estrategia en América del Norte parecían ser bastante limitadas. Al concluirse las negociaciones oficiales del TLCAN en 1992, desde la perspectiva japonesa la importancia de Estados Unidos dentro de la región norteamericana se percibía fácilmente con las cifras: Este país absorbía el 28% de las exportaciones y el 42% de las inversiones directas de Japón, mientras que México sólo lo hacía en un 1,1% y un 0,2% respectivamente. Sin embargo, con la entrada en vigor del TLCAN el panorama pareció que cambiaría por lo menos a corto plazo.

En el año fiscal 1994 la IED japonesa registrada en México fue de 613 millones de dólares, una cifra once veces mayor que la del año anterior. Sin embargo, la inestabilidad política interna y la crisis del peso a mediados de los noventa se convirtieron en factores principales que hicieron disminuir considerablemente las inversiones japonesas en este país por unos años (Kochi, 2002a: 175-176). A pesar de los efectos negativos experimentados por la crisis del peso, la economía mexicana logró recuperarse en poco tiempo. Según el gobierno mexicano, era el TLCAN lo que había hecho que México se recuperara y se convirtiera en 1995 en el segundo receptor de inversiones en el mundo después de China. En 1996, México se convirtió en el mayor exportador de América Latina, lo cual significaba también una mayor dependencia al mercado estadounidense.

Las relaciones comerciales a lo largo de los noventa se caracterizarían por un incremento continuo del superávit comercial de Japón sobre México. No obstante, en el plano político, Tokio demostró buenos gestos de consideración hacia México. En 1994, México figuró por primera vez en la lista de los principales países receptores de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA) de Japón, ocupando el sexto lugar. En 1995 la ODA japonesa en México representó la cuarta parte del monto total de ODA de Japón destinado para América Latina. En 1996 se registrarían también cifras considera-

bles en comparación con los otros países donantes de México. En los años siguientes la cooperación bilateral se concentraría en la asistencia técnica manteniendo un lugar preferencial (Kochi, 2002a: 178-180).

A mediados de los noventa el MOFA fue estableciendo las bases de una nueva política exterior hacia América Latina (y el Caribe). Según, Shunichi Sato (1996), entonces director general del Departamento de América y el Caribe del MOFA, dos de las principales razones que originaban la nueva política eran: a) Japón no podría esperanzarse sólo de Asia ya que, a largo plazo, el desarrollo de esta región llegaría a su límite; al mismo tiempo era evidente que faltarían recursos energéticos y alimenticios, y b) Japón buscaba una participación activa y temprana en los diversos procesos de integración que se desarrollaban en América Latina.

En este contexto se iniciaron los diálogos políticos con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) desde 1995 y con la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM) desde 1993, y se buscaron profundizar los diálogos con el Grupo de Río (desde el mismo año). Un foro de diálogo y cooperación con Centroamérica había comenzado sus actividades en 1995. Asimismo, se fomentaron diálogos bilaterales con los principales países dentro y fuera de América Latina, los cuales incluirían: reuniones de alto nivel con los países de la región, reuniones con potencias extrarregionales (como Estados Unidos y Gran Bretaña) y la promoción de intercambios entre los sectores privados (MOFA, 1996).

El activismo de Japón en América Latina durante estos años demostraba que la actitud de Tokio no era del todo pasiva y que existía preocupación por lo que ocurriera en la región. Tal como lo manifestara posteriormente Katsuyuki Tanaka, cuando ocupaba el cargo de director general del Departamento de América y el Caribe del MOFA, el tema de mayor preocupación dentro de la agenda regional era qué tipo de relación tener con el TLCAN y los demás procesos de integración económica regional en las Américas, incluyendo el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

IV. PERIODO III: REACCIONANDO EN ASIA DEL ESTE (1997-1998)

Como en periodos anteriores, la política que adoptaría Tokio sería básicamente una reacción al contexto internacional que lo rodeaba. Esta vez la crisis financiera de Asia (1997-1998) se convierte en el detonante que cambiaría la postura de Japón e impulsaría al mismo tiempo el regionalismo en el Asia-Pacífico.

Antes de la crisis, las economías de Asia del Este no sentían la necesidad de crear marcos institucionales formales como los TLC, ya que habían crecido gracias al ingreso de IED captado por la liberalización unilateral de su comercio e inversiones y se había desarrollado una integración económica *de facto*. Según Munakata (2006: 132-133), una alta funcionaria del METI, otras dos razones principales que habían retardado la creación de un marco institucional en la región eran: Primero, la existencia de diferencias y diversidad en lo político, económico, cultural y religioso, lo cual daba incoherencia a la región. Segundo, la dependencia extrarregional de Asia del Este, especialmente hacia Estados Unidos.

Los principales factores que impulsaron la construcción de marcos formales en la región fueron tres (Munakata, 2006: 132-3). En primer lugar, la reacción a los procesos de integración regional en otras zonas geográficas (como la Unión Europea, el TLCAN y la propuesta ALCA) acompañada por una frustración al unilateralismo estadounidense y al Consenso de Washington. En segundo lugar, los gobiernos de la región, luego de la crisis asiática, buscaron mecanismos de cooperación para promover la integración *de facto* y metas conjuntas. En tercer lugar, el escepticismo sobre el uso de estos marcos y la preferencia por construir un consenso más que confrontarse.

Con el estallido de la crisis asiática las relaciones entre Japón y la ASEAN cambiaron sustancialmente de tal forma que Tokio trató de adaptarse al contexto internacional haciendo uso de nuevas estrategias. Para ayudar a los países de la ASEAN el Ministerio de Finanzas de Japón propuso la creación de un Fondo Monetario Asiático ya que veía como insuficiente la ayuda que le podía dar Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta propuesta

no se concretizó por oposición de Washington, pero incrementaría la participación del mencionado ministerio en la región, lo cual sentaría las bases para una mayor cooperación intrarregional.

Por otro lado, las propuestas que había hecho el MITI desde comienzos de los noventa para fortalecer el sector industrial de la ASEAN tendría ya su razón de ser para los propios miembros del marco subregional (Yamakage, 2003a). Tras la crisis asiática, Tokio no se limitó a fortalecer una relación tradicional con la ASEAN, sino que a través de sus relaciones con el bloque asiático fue coautor del mecanismo ASEAN+3 (China, Corea y Japón). En este sentido, la asociación de Japón con la ASEAN se convierte en uno de los núcleos que construyen un nuevo contexto internacional en Asia del Este (Yamakage, 2003b: 9).

La crisis asiática fue así el detonante que hizo cambiar en gran parte la forma de pensar de los formuladores de políticas en Tokio. No solo se percibía la interdependencia entre en Japón y el resto de Asia, sino que se pensaba que una integración profunda le permitiría a Japón revitalizar su economía, asistir a una mayor demanda, contribuir a la recuperación de Asia, y quedar insertado en el proceso de crecimiento asiático (Munakata, 2006: 155).

IV.1. *La opción México del MITI y del sector privado japonés*

En momentos en que Asia experimentaba una severa crisis financiera, el sector privado japonés no encontraba suficientes incentivos para incrementar su inversión en México debido a diversas dificultades: el riesgo político y económico del país, la difícil competencia con las multinacionales occidentales, la deficiencia de la infraestructura y el mercado laboral, entre otros factores. No obstante, las empresas japonesas que invertían en México lo hacían por sus expectativas en el desarrollo del mercado interno, el bajo costo de mano de obra y la cercanía a Estados Unidos (JOI, 1997).

En agosto de 1998, Noboru Hatakeyama, presidente de JETRO, realizó una visita a México. Hatakeyama, quien fuera Viceministro del MITI para Asuntos Internacionales, se entrevistó con el Secretario de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), Herminio Blanco,

ex jefe negociador de México en el TLCAN. Blanco le explicó (junto a tres viceministros) los detalles de un acuerdo marco para un TLC con la Unión Europea, el cual había sido firmado en marzo del mismo año y entraría en vigor en julio de 2000, y propuso un acuerdo similar con Japón. Regresando a Tokio, Hatakeyama presentó la propuesta mexicana al ministro del MITI, el cual prefirió no negociar la propuesta inmediatamente, sino estudiarla primero, ya que aceptarla representaría un gran cambio en el política comercial que Tokio había impulsado hasta ese entonces (Hatakeyama, 2002).

Los encuentros con México no se realizaron sólo entre actores gubernamentales, sino también entre actores económicos que interactuaban con los gubernamentales. En noviembre de 1998, en una reunión de empresarios de Japón y México realizada en Tokio, el presidente Ernesto Zedillo se refirió a la necesidad de firmar un TLC y los representantes del sector privado de ambos países propusieron estudiar la posibilidad de un acuerdo bilateral de comercio e inversiones (Keidanren, 1999a). Como resultado, la *Keidanren* haría los preparativos para tal estudio. En diciembre de ese mismo año, el presidente mexicano haría la propuesta oficial para negociar un TLC con Japón.

V. PERIODO IV: FRENTE A NUEVAS INICIATIVAS INTEGRACIONISTAS

V.1. *México desde la perspectiva del MITI y el sector privado japonés*

En enero de 1999, el Comité Económico Japón-México de la *Keidanren* estableció el Grupo de Trabajo sobre Tratados Bilaterales entre Japón y México con el fin de analizar los posibles impactos de un TLC sobre la industria japonesa. Los representantes de casi veinte compañías con filiales en México de los sectores 1) automotriz, 2) electrónico, 3) piezas, y 4) otros, organizaron intensas reuniones de trabajo durante tres meses, periodo en el cual se tuvo también la oportunidad de intercambiar opiniones con el viceminis-

tro de la SECOFI. En abril el grupo presentó su informe que llegaba a la conclusión de que un acuerdo comercial y de inversiones le daría grandes beneficios a la industria japonesa. Por esta razón se sugería que los sectores públicos y privados de ambos países estudiaran esta posibilidad y que se firmara el acuerdo en el corto plazo (Keidanren, 1999a).

1999 fue para Japón un año de grandes cambios en lo que respecta a política comercial. En febrero de ese año, se decidió que JETRO y la SECOFI iniciarían un estudio sobre la viabilidad de un TLC entre Japón y México. Esto ocurre cuando en el Asia-Pacífico se estaba experimentando un *boom* de acuerdos comerciales. En abril de ese año, Corea y Chile realizaron la primera reunión de su grupo de trabajo para preparar las negociaciones de su TLC. En junio, Nueva Zelanda propuso un TLC a Singapur, el cual a su vez hizo la misma propuesta a Chile, México y Corea. En diciembre, Singapur propuso a Japón un TLC, para lo cual ambos países decidieron hacer un estudio que daría paso luego a una negociación.

En el mismo año el MITI expresó oficialmente por primera vez la necesidad de hacer un cambio en la política comercial de Japón. En su *Libro Blanco de Comercio Exterior* estipuló que «Japón debe asumir una postura más activa frente a las iniciativas de integración y cooperación regional, y debe proponer un modelo que ayude a fortalecer el sistema multilateral» (MITI, 1999). Al año siguiente el MITI expone más explícitamente las razones que sugerían un cambio en la política comercial: 1) escepticismo sobre la fecha de reanudación de las negociaciones de la siguiente ronda de la OMC; 2) los resultados positivos mostrados por los marcos de integración regional como la Unión Europea y el TLCAN; 3) las posibilidades favorables de un TLC debido a varios factores, tales como el crecimiento del comercio intrarregional, la reducción de costos por la ampliación del mercado, la elevación de la productividad, entre otros (Kochi, 2002b).

En mayo de 1999, la *Keidanren* hizo un llamado a Tokio para que promoviera el establecimiento de acuerdos comerciales bilaterales, como un complemento al marco multilateral de la OMC. Las razones que impulsaban este llamado fueron básicamente dos: Primero, la percepción de la capacidad de obtener resultados más exi-

tosos a nivel bilateral que multilateral. Segundo, el fortalecimiento del poder de negociación de Japón, por ejemplo, en las negociaciones de la OMC. Asimismo, la *Keidanren* expresó su decisión de profundizar sus relaciones directas con grupos industriales de países clave (Keidanren, 1999b). La posición de la organización empresarial se fortalecería luego que JETRO y la SECOFI presentasen (por separado) los resultados del estudio sobre la viabilidad del TLC Japón-México en abril de 2000.

Según el documento presentado por JETRO (2000), el TLC tendría que negociarse lo más rápido posible. Sería favorable porque contribuiría a impulsar las negociaciones multilaterales de comercio e inversiones en la OMC, y porque diversificaría las opciones comerciales de Japón y sería eficiente para prevenir la formación de bloques económicos regionales en América del Norte, Europa y Asia. El estudio también sugería incluir propiedad intelectual, certificación de estándares, compras gubernamentales y mecanismos de solución de controversias, aparte de incluir reglas sobre la liberalización del comercio y las inversiones.

A unos días de presentarse el documento de JETRO, la *Keidanren*, en el marco de la XXIII Reunión del Comité Conjunto de Hombres de Negocios Japón-México, junto a sus contrapartes mexicanos solicitó iniciar las negociaciones de un TLC bilateral a la brevedad posible (Keidanren, 2000a). De igual manera, en julio del mismo año la *Keidanren* propuso más enfáticamente al Gobierno japonés un cambio en su política comercial (Keidanren, 2000b). Entrando en 2001 la *Keidanren* continuaba presionando para que Tokio adoptara una política comercial catalogada por la organización como «estratégica». Adicionalmente, en septiembre hizo un llamado urgente para implementar un TLC con los países de la ASEAN y en octubre presentó un documento en el que nuevamente solicitaba la pronta firma del TLC con México. Por otro lado, a mediados del mismo año JETRO y la cancillería chilena presentaron un informe en el que igualmente se recomendaba la firma de un TLC entre Japón y Chile.

Los resultados de estos llamados y de los *lobbies* de la *Keidanren* se harían visibles primero en el TLC Japón-Singapur. En este acuerdo, cuya negociación oficial se realizó entre enero y octubre de

2001, se incluyeron 31 puntos de los 46 que Tokio había considerado poner en la mesa de negociación teniendo en cuenta la propuesta hecha por la organización empresarial en febrero del mismo año (Oike, 2002). Este TLC tuvo implicaciones importantes para el TLC Japón-México en el sentido de que el primero sentó varios precedentes para el segundo con respecto al contenido y proceso de toma de decisiones del acuerdo.

Aunque fueron México y Corea quienes habían propuesto a Japón negociar un TLC antes que Singapur lo hiciera, existieron algunas razones que hicieron que este último fuese considerado por Japón como primer candidato. Según Shujiro Urata (2002: 80), economista japonés que participó en los estudios oficiales de los TLC con Singapur y México, las razones fueron básicamente tres: 1) el nivel de desarrollo económico es semejante; asimismo existen muchos puntos en común en sus políticas e instituciones; 2) Japón importa pocos productos agrícolas de Singapur; 3) fortalecer la relación económica con uno de los miembros importantes de la ASEAN.

V.2. *México en la política comercial del MOFA*

En momentos en que el MITI ya había logrado conseguir un consenso interno dentro de su ministerio para impulsar una nueva política comercial, el MOFA, por su parte, se encontraba dividido en dos grandes grupos. El grupo a favor de los TLC afirmaba que la nueva política aseguraría un marco alternativo al de la OMC incluso si ésta se estancase en algún momento. Para el grupo en contra, cambiar el rumbo de la política comercial y aceptar los TLC significaría abandonar la política de promoción del régimen OMC que Japón había seguido como pilar de su política comercial. Dentro de este último grupo algunos funcionarios pensaban que un gran giro en la política comercial podría incluso causar un impacto negativo en las relaciones con Estados Unidos (*Yomiuri Shimbun*, 8 de diciembre de 1999). No obstante, no pasaría mucho tiempo para que los funcionarios del MOFA llegaran a un consenso interno.

En octubre de 2002 el Departamento de Asuntos Económicos del MOFA presentó un informe en el cual resumía la posición del

ministerio respecto a la firma de TLC. Los beneficios no serían solamente económicos sino también políticos por dos razones principales: 1) se fortalecería la posición de Japón dentro de las negociaciones de la OMC e incentivaría un aceleramiento de las mismas; 2) se propiciaría la confianza política entre sus firmantes al profundizarse la interdependencia económica; esto se traduciría en una ampliación de la influencia y los intereses globales de Japón (MOFA, 2002).

Con la presentación del documento, el MOFA expresaba también que estaba dispuesto a recibir las opiniones y críticas de diversos sectores de la sociedad para hacer un continuo análisis de las políticas en esta área. Con respecto a los países y regiones con que se tendrían que firmar acuerdos comerciales, un punto novedoso del documento era el establecimiento de un estándar basado en cinco criterios principales: 1) económicos, 2) geográficos, 3) político-diplomáticos, 4) probabilidades de su realización, y 5) tiempo, entre otros factores.

Siguiendo el mencionado criterio, Asia del Este era la primera prioridad ya que era la región más importante desde el punto de vista comercial pero también la región que tenía los aranceles más altos dentro de sus principales socios comerciales. Asimismo, dada la competencia con los países de la ASEAN y China, era necesario proveer un ambiente más propicio a las empresas japonesas que habían trasladado sus centros de producción a Asia del Este. En este contexto, dentro de los primeros candidatos para firmar TLC era razonable incluir a Corea y la ASEAN. Posteriormente, desde una perspectiva de mediano plazo la idea del MOFA era buscar acuerdos de este tipo con China y otros países y regiones de Asia del Este. Si bien la prioridad regional se concentraba en Asia, otro candidato de primera prioridad era México dada la posición desventajosa que las empresas japonesas tenían en este país en comparación con sus rivales estadounidenses y europeos.

V.3. *La reacción del sector agrícola*

Llegando a fines de los años noventa, el sector agrícola (así como el de silvicultura y de pesca) continuaba siendo un sector que podía

ser incluido por Japón solo en la agenda de las negociaciones multilaterales de la OMC. La historia nos demuestra lo delicado que es este sector en el contexto doméstico japonés: En la última fase de la Ronda Uruguay, Japón estuvo a punto de hacer fracasar las negociaciones debido a su oposición a la liberación de este sector —y del arroz en especial—. Esta fase, coincidía con la etapa de formación del TLCAN y el APEC, por un lado, y con la etapa más crítica en la historia de la fricción económica nipoestadounidense, por el otro. En medio de una enorme oposición interna, el gobierno de ese entonces (una coalición de partidos «anti-PLD») decidió liberalizar parcialmente el mercado arrocero luego que Estados Unidos y la Unión Europea llegaran a un acuerdo en el sector agrícola para el marco multilateral.

Aunque el fracaso de la reunión ministerial de Seattle (1999) significó para algunos ministerios de Japón uno de los detonantes para considerar la integración económica regional, desde la perspectiva del MAFF esto no se convirtió en un pretexto que hiciera cambiar su política centrada en el multilateralismo. Este ministerio tenía por entendido que durante las negociaciones de Seattle había recibido comprensión por la posición de Japón en el tema agrícola, la cual tenía dos puntos principales (MAFF, 1999: 108-111): 1) las siguientes negociaciones del sector agrícola tendrían que tener como base el artículo 20 del Acuerdo de la OMC sobre la agricultura (continuación del proceso de reforma); 2) consideración por la multifuncionalidad de la agricultura (seguridad alimenticia, protección al medio ambiente, revitalización de las zonas rurales, calidad de los alimentos). Al año siguiente, Japón, el mayor importador neto de productos agrícolas en el mundo, presentó su propuesta para las negociaciones del sector agrícola en la OMC bajo el lema «la coexistencia de varios tipos de agricultura».

Mientras aumentaba la posibilidad de negociar un TLC con México, lo que más obstaculizaba el camino hacia una eventual negociación era la postura del sector agropecuario japonés. Japón importaba de México ciertos productos, tales como carne de puerco, calabaza, brócoli, aguacate, entre otros, a los cuales se les imponía un arancel que oscilaba entre el 3 y 7%. En 2001 el sector de alimentos representaba el 20,6% de lo que Japón importa-

ba de México, lo cual significaba un incremento de casi un 110% en relación al año anterior⁵. De ahí la preocupación de este sector en Japón por un continuo incremento de las importaciones mexicanas.

En julio de 2002 se comenzó a percibir algunos cambios en la política del MAFF. Este ministerio hace público un documento en el que reconocía la necesidad de aceptar la apertura del sector agrícola al negociar los TLC y formula algunos criterios para las negociaciones. Se enfatizaba así la necesidad de verificar los costos y beneficios, así como tener en cuenta los posibles impactos de los ajustes estructurales y la posición de Japón en el contexto multilateral en temas como la seguridad alimentaria. Por otro lado, en una reunión realizada entre altos funcionarios del MAFF y la *Keidanren*, el mismo ministro manifestó que no se excluirían los productos de los sectores de su jurisdicción en las negociaciones de los TLC (Yoshimatsu, 2006: 271).

A estas alturas, el MAFF carecía de una política flexible que encajara con las propuestas de la coalición pro-TLC. Asimismo, las alternativas eran también limitadas para los congresistas del PLD cercanos al sector agrícola (cabe destacar que dentro del PLD no existía todavía ningún mecanismo oficial para discutir el tema). En 2002 la principal agenda internacional del MAFF eran las negociaciones de la OMC sobre agricultura. En una fase en que tenía que decidirse la modalidad de estas negociaciones, el MAFF presentó la propuesta oficial de Japón en noviembre del mismo año.

El MAFF tenía sus razones para estar descontento. La propuesta de Japón proponía un balance en las esferas de acceso a mercados, ayuda interna y competencia de las exportaciones. Para el MAFF, existía un desbalance de derechos y obligaciones entre países exportadores e importadores. Por ejemplo, según el ministerio, las reglas sobre los subsidios a las exportaciones eran insuficientes y casi no existían reglas sobre las restricciones a las exportaciones. Asimismo, se consideraba injusto el hecho de que en los últimos años el índice de autoabastecimiento alimenticio hubiera caído en Japón,

⁵ Cifras sobre el comercio bilateral tomadas de la página web del METI (www.meti.go.jp).

lo cual, según el ministerio, causaba una enorme preocupación a la población (MAFF, 2002).

V.4. *Una nueva comisión con México*

Mientras se desarrollaba el proceso de reorientación de la política comercial de Japón, otro intento por fortalecer las relaciones con México se estaba impulsando a iniciativa del MOFA. En noviembre de 1998, los Jefes de Estado de Japón y México decidieron relanzar la Comisión Japón-México Siglo XXI, la cual ya había concluido sus actividades hace seis años atrás. Las razones que impulsaban la Nueva Comisión Japón-México Siglo XXI (en adelante, «la Nueva Comisión») eran fundamentalmente dos: Primero, las propuestas que había hecho la anterior Comisión, que aunque habían tenido un carácter no oficial, ya casi se habían hecho realidad. Segundo, había cambiado el contexto internacional en torno a México, a través de acciones tales como su ingreso a la OCDE, su participación en APEC y el funcionamiento del TLCAN.

Las delegaciones de ambas partes, conformada cada una de seis miembros, celebraron tres reuniones plenarias entre julio de 1999 y mayo de 2000. A solicitud de la parte japonesa, la delegación mexicana estuvo más balanceada al contar con miembros del sector privado provenientes de los sectores empresarial, académico y prensa. La delegación japonesa no quería que la Nueva Comisión pareciera una negociación intergubernamental, como lo fue en el pasado al tener una delegación mexicana con miembros provenientes en su mayoría del sector público (Tsunekawa, 2001: 7).

Basándose en las recomendaciones de la antigua Comisión, la Nueva Comisión propuso un nuevo tipo de relación bilateral que fuera acorde a los cambios del contexto internacional. El informe final contempló ocho áreas: 1) cooperación internacional en el contexto internacional, 2) promoción de las inversiones japonesas en México, 3) el TLC entre ambos países, 4) promoción del intercambio entre medios de comunicación, 5) cooperación financiera y monetaria, 6) fomento al turismo, 7) intercambio cultural y 8) intercambio académico y estudiantil.

La preocupación por un incremento del proteccionismo en Estados Unidos era un factor que seguía en la mente de las empresas japonesas y fue un punto que se manifestó desde la primera reunión de la Nueva Comisión (Naganuma, 1999: 7-9). Asimismo, fueron precisamente en dos temas de la agenda económica donde se observaron grandes diferencias entre ambas delegaciones.

En primer lugar, la delegación japonesa expresó la necesidad de un marco alternativo al sistema de maquiladora antes que éste desapareciera en enero de 2001 debido al TLCAN. Ambas delegaciones expresaron en el informe final la necesidad de adoptar un sistema que en la práctica siguiese funcionando como las maquiladoras para incentivar la inversión japonesa. En segundo lugar, aunque la delegación mexicana estaba muy interesada en un TLC entre ambos países, lo que propuso finalmente la Nueva Comisión fue hacer estudios a nivel gubernamental (es decir, de carácter oficial) para poder analizar el impacto de un acuerdo comercial que incluyera un análisis sobre los sectores sensitivos.

Dado el calendario político de ambos países (repentino fallecimiento del primer ministro Keizo Obuchi y el cambio de gobierno en México), la presentación en público del informe final de la Nueva Comisión se porrogó, realizándose a finales de octubre de 2000 (Tsunekawa, 2001: 8), medio año después de que se hicieran públicos los resultados del estudio sobre el impacto de un TLC entre ambos países hecho por JETRO y la SECOFI.

Como medida alternativa al sistema de maquiladora el gobierno mexicano estableció el Programa de Promoción Sectorial (PRO-SEC), bajo el cual las empresas japonesas podían recibir una reducción arancelaria en ciertos productos cuyas piezas o bienes intermedios eran difíciles de obtener dentro de Norteamérica. No obstante, este programa no satisfacía completamente las necesidades de las empresas japonesas.

Aunque las empresas japonesas necesitaban una gran cantidad de piezas que provenían fuera de México, como en el caso de la industria automotriz y electrónica, el número de productos que abarcaba el programa era limitado. Asimismo, aun con ciertas reducciones arancelarias, las empresas japonesas tenían que pagar un arancel promedio del 16%, cuando sus rivales estadounidenses y

Europeos no tenían que pagar ningún arancel en muchos casos. Estas y otras limitaciones del PROSEC hicieron que las empresas japonesas presionaran más por un TLC con México.

V.5. *Estudiando en grupo*

En junio de 2001 los Jefes de Estado de Japón y México acordaron la creación de un «Grupo de Estudio», formado por representantes del sector gubernamental, privado y académico de ambos países, que estudiaría la viabilidad de un TLC, así como el fortalecimiento de la relación económica bilateral en general.

Recordemos que llegando a esta fase, el MOFA ya había preparado el terreno para fortalecer las relaciones bilaterales con México no sólo en el área económica, sino en otras que son de gran interés para su contraparte. El METI (ex MITI), por su parte, ya había incluido a México dentro de la nueva política comercial de Japón. La interacción de ambos ministerios en su política hacia México contribuyó al fortalecimiento de una coalición pro-TLC con México. Junto con ambos ministerios, en el Grupo de Estudio participarían también el Ministerio de Finanzas y el MAFF como los representantes permanentes del Gobierno. A ellos se agregarían representantes de los sectores industrial (3) y académico (3).

Por otro lado, la delegación mexicana tenía un número similar de representantes en los sectores industrial (4) y académico (3), pero nueve de los once representantes del Gobierno eran funcionarios de la Secretaría de Economía y sólo había un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores y otro de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México. En el lado mexicano era la Secretaría de Economía la que lideraba la representación gubernamental y la que, como se observó anteriormente, había hecho llegar al METI su deseo de proponer un TLC a Japón. Desde entonces ambos ministerios habían incrementado sus contactos de tal forma que en julio de 2001 el Secretario de Economía y el Ministro del METI acordaron hacer esfuerzos para tener listo el informe final del Grupo de Estudio a la brevedad posible el año siguiente.

En 2001 el número de empresas japonesas registradas en México era de 446, según datos del METI, siendo las empresas del sec-

tor automotriz y electrónico las que tenían una presencia mayor. A fines de los años noventa varias empresas japonesas habían trasladado sus líneas de producción de Estados Unidos a México y desde la perspectiva del METI se percibían indicios de que México se estaba consolidando como un centro de producción no sólo para Norteamérica sino también para todo el continente americano (METI, 2002b).

Luego de siete reuniones, en julio de 2002 el Grupo de Estudio presentó su informe final en el que se sugirió iniciar tempranamente los trabajos para concertar un TLC. Desde la perspectiva del Grupo, existía el potencial de un fortalecimiento de las relaciones económicas que todavía no se había alcanzado (METI, 2002a). Debido al TLCAN y el TLC México-Unión Europea, la participación de las importaciones japonesas en el mercado mexicano había declinado del 6,1% en 1994 al 4,8% en 2001. Las exportaciones japonesas a México en 2001 sólo representaban el 0,3% del total que Japón exportaba al mundo (1,6% en 1994). Por otro lado, la IED que había recibido México en el periodo 1994-2001 por parte de Japón sólo representaba el 3,3% del total. Estas cifras demostraban que frente a Estados Unidos y la Unión Europea, Japón estaba perdiendo terreno en México.

Las pérdidas de Japón por no tener un TLC con México también eran evidentes en el informe. Dentro de las cifras presentadas, las más significativas eran las pérdidas anuales de Japón, estimadas en unos 3.400 millones de dólares⁶ en exportaciones y en casi 32.000 puestos de trabajo. Fue en este contexto que el Grupo de Estudio propuso un acuerdo global que tendría como contenido principal un TLC, pero que iría más allá del mismo. Esta fue también la lógica adoptada al firmarse el TLC con Singapur en enero de 2002. Desde entonces este tipo de acuerdo es denominado «acuerdo de asociación económica», ya que no solo incluye la liberalización del comercio y las inversiones, sino también medidas para facilitar su liberalización, armonización de regímenes y cooperación bilateral en

⁶ Monto aproximado en dólares de 400.000 millones de yenes en base a la cotización promedio (precio cierre) del yen (US\$1 = 117.98JPY) durante el mes de julio de 2002 en el *Tokyo Foreign Exchange Market*.

diversas áreas, entre otros puntos. Siguiendo las recomendaciones del Grupo de Estudio, en octubre del mismo año (2002) los Jefes de Estado de ambos países decidieron iniciar las negociaciones oficiales.

Aun con la presentación del informe final, el tema agrícola continuó siendo un tema sensitivo sin resolver y al que debería darse consideración. Desde la perspectiva del MAFF existían dos razones principales para oponerse a la liberalización del sector agrícola. Primero, en el TLC con Singapur se habían incluido un total de 486 productos agrícolas que antes de la firma del acuerdo ya eran libres de aranceles. Para el MAFF esto era suficiente para cumplir con los requisitos que exigía el GATT (artículo 24) para la firma de tratados de libre comercio. Segundo, el MAFF le daba más prioridad a las negociaciones de la OMC. El 15 de noviembre de 2002, este ministerio participaría en la primera ronda de negociaciones oficiales con México, pero lo haría sin presentar ninguna propuesta concreta en la agenda bilateral ya que dos días antes acababa de presentar en la OMC su propuesta de modalidad para las negociaciones del sector agrícola.

CONCLUSIONES

Cuando el TLCAN entró en vigencia en enero de 1994, las empresas japonesas ya se encontraban listas para enfrentarse al desafío que les presentaría la nueva zona de libre comercio. En América del Norte el principal foco de atención para Japón fue (y sigue siendo) Estados Unidos. Como se ha mencionado anteriormente, a comienzos de los noventa Estados Unidos absorbía aproximadamente un 30% de las exportaciones japonesas y un 40% de la inversión extranjera directa de Japón. Sin embargo, las relaciones económicas de ambos países arrastraban al mismo tiempo «fricciones económicas» que se acentuaron desde mediados de los ochenta y que llegaron a su máximo grado a mediados de los noventa.

A comienzos de los noventa Washington decidió tomar una postura más drástica contra Japón en una «guerra caliente» en la que estuvo a punto de aplicarle severas sanciones unilaterales. Estas con-

troversias se desarrollaban cuando, por otro lado, Estados Unidos se encontraba negociando el TLCAN, y luego que este acuerdo entrara en vigencia. De ahí la preocupación de Japón ante una elevación del proteccionismo comercial en Estados Unidos que influyera en la formación de una zona discriminatoria a terceros países.

Cansado de las soluciones políticas en sus problemas económicos con Estados Unidos, Japón decidió utilizar los marcos multilaterales como primera instancia para protegerse contra una posible elevación del proteccionismo en el TLCAN. La OMC se convirtió en una alternativa para solucionar los conflictos con Estados Unidos a través de reglas previamente establecidas y sin tratamientos *ad hoc*. Sin embargo, el APEC dejó de convertirse en una opción multilateral, luego que su proceso de liberalización económica se estancara en gran parte por la postura pasiva que tomó Japón. Si Tokio sólo hubiera optado por la fórmula OMC+APEC, finalmente se habría quedado aislado en el Asia-Pacífico. Los cambios en el contexto internacional son, siguiendo la perspectiva realista, los que en primera instancia ocasionan cambios en la política comercial de Japón.

En el gran giro que hizo Japón en su política comercial a fines de los noventa se observa la congruencia de por lo menos tres factores domésticos importantes: 1) la propuesta explícita del METI (MITI), 2) los intereses de las grandes empresas japonesas y el activismo de éstas especialmente a través de la *Keidanren*, y 3) la conceptualización paulatina de una política pro-TLC dentro de la política exterior del MOFA. Mientras México surgía como un candidato de TLC, Japón recordó que a comienzos de los noventa se había ya dado un acercamiento con este país, a través de un mecanismo institucional que había permitido vislumbrar medidas que sirvieran a los intereses nacionales de ambos países. A fines de la misma década, el MOFA reactivó este mecanismo con el fin de fortalecer la relación bilateral con México en momentos en que Japón ya impulsaba una nueva política hacia América Latina, que tenía en cuenta los procesos de integración en la región y que buscaba alternativas frente a Asia.

En otras palabras, la decisión de negociar un TLC con México fue posible gracias a la formación de una coalición liderada por el METI y el MOFA que respondía a los intereses de las empresas ja-

ponesas, y gracias también a la iniciativa de este último ministerio de fortalecer las relaciones bilaterales. La *Keidanren*, por su parte, no sólo interactuó con los principales ministerios relacionados, sino también con otras asociaciones económicas sectoriales de Japón y con su contraparte mexicana. El único problema que quedaba por solucionar antes de negociar el TLC con México era cómo convencer al sector agrícola japonés y a su ministerio encargado, ya que éstos no aceptaban tratar el tema agrícola fuera del marco de la OMC y esperaban que el TLC Japón-México sólo incluyera los productos agrícolas que antes de las negociaciones tenían arancel cero, como en el caso del TLC Japón-Singapur.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Akaneya, T. (1992): *Nihon no GATT Kanyu Mondai [El ingreso de Japón al GATT]*, Tokio, Japón, Editorial de la Universidad de Tokio.
- Cox, R. (1996): «Explaining Business Support for Regional Trade Agreements», en R. Cox (ed.), *Business and the State in International Relations*, Westview Press.
- Estevadeordal, A. y Suominen, K. (2005): «Rules of Origin in Preferential Trading Agreements: Is All Well with the Spaghetti Bowl in the Americas?», *ECONOMIA*, primavera, pp. 63-103.
- Haggard, S. (1997): «Regionalism in Asia and the Americas», en E. Mansfield y H. Milner (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, Nueva York, Columbia University Press.
- Hatakeyama, N. (1996): *Tsusho Kosho: Kokueki-o Meguru Drama [International Trade Negotiations: Dramas Concerning National Interests]*, Nihon Keizai Shimbun-Sha, Tokyo.
- (2002): «Japan's New Regional Trade Policy – Which Country Comes Next After Singapore?», texto de la presentación realizada en el Second Annual Whitman International Lecture, Peter G. Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, 13 de marzo.
- Iida, K. (2005): «Keizai no Gurobaruka to Kokusai Seido» [«La globalización de la economía y las instituciones internacionales»], en K. Fujiwara et al. (eds.), *Kokusai Seiji Koza 3 - Keizai no Gurobaruka to Kokusai Seiji*, Tokio, Japón, Editorial de la Universidad de Tokio, pp. 1-38.

- (2006): *Legalization and Japan: The Politics of WTO Dispute Settlement*, Cambridge, Reino Unido, Cameron May.
- JETRO (2000): *Report on Closer Economic Relations between Japan and Mexico*, JETRO.
- JOI (Japan Institute for Overseas Investment) (1997): «Feature: Investment Climate of Mexico», *Highlights of JOI Review*, núm. 34, julio, pp. 2-19.
- Katada, S. (1998): «The Japanese Government in Two Mexican Financial Crisis: An Emerging International Lender-of-Last Resort?», *Pacific Affairs*, vol. 71, núm. 1 (primavera), pp. 61-79.
- Keidanren (1999a): *Report on the Possible Effects of a Japan-Mexico Free Trade Agreement on Japanese Industry*, Working Group on Japan-Mexico Bilateral Treaties, Japan-Mexico Economic Comitee, Tokio, 20 de abril.
- (1999b): *Challenges for the Upcoming WTO Negotiations and Agendas for Future Japanese Trade Policy*, Tokio, 18 de mayo.
- (2000a): *Joint Statement Recommending an Early Commencement of Negotiations Leading to a Free Trade Agreement between Japan and Mexico – The 23rd Japan-Mexico Businessmen’s Joint Committee Meeting*, Ciudad de México, 10 de abril.
- (2000b): *Urgent Call for Active Promotion of Free Trade Agreements*, Tokio, 18 de julio.
- Kikuchi, T. (1998): «Ajia Taiheiyo no Chiiki-shugi to Nichibei Kankei» [«El regionalismo en el Asia-Pacífico y las relaciones Japón-Estados Unidos»], en C. Hosoya y T. Shinoda (eds.), *Shin-jidai no Nichibei Kankei [Las relaciones Japón-Estados Unidos en una nueva época]*, Tokio, Yuhikaku.
- Kochi, S. (2002a): «La economía política de las relaciones México-Japón en el contexto del TLCAN», *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. 13, núm. 2, pp. 163-84, Tel Aviv, Israel.
- (2002b): «Perspectivas de los acuerdos de libre comercio entre Japón y América Latina: un enfoque desde la diplomacia económica japonesa», en J. Briceño Ruiz y A. Bustamante (eds.), *La integración latinoamericana: entre el regionalismo abierto y la globalización*, Mérida, Venezuela, Consejo de Publicaciones de la Universidad de los Andes, pp. 277-300.
- Krauss, E. (2004): «The United States and Japan in APEC’s EVSL Negotiations: Regional Multilateralism and Trade», en E. Krauss y T. J. Pempel (eds.), *Beyond Bilateralism: U.S.-Japan Relations in the New Asia-Pacific*, Stanford, California, Stanford University Press.
- MAFF (1999): *Nogyo Hakusho [Libro blanco sobre la agricultura] 1999*, Tokio, Japón, Ministerio de de Agricultura, Silvicultura y Pesca.

- (2002): *Press Release: WTO Nogyo Kosho ni tsuite no Kihonteki Kan-gaekata [Comunicado de prensa: Posición básica sobre las negociaciones de la agricultura en la OMC]*, Tokio, Japón, Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca, 13 de noviembre.
- Matsushita, H. (1994): «La diplomacia japonesa en América Latina después de la Segunda Guerra Mundial», en B. Stallings y G. Székely (comps.), *Japón, los Estados Unidos y la América Latina. ¿Hacia una relación trilateral en el hemisferio occidental?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- METI (2002a): *Japan-Mexico Joint Study Group on the Strengthening of Bilateral Economic Relations*, Tokio, Japón, Ministerio de Economía, Comercio Exterior e Industria.
- (2002b): «Relaciones económicas entre Japón y México», *METI External Economic Policy Site*, http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/l_america/mexico/j_mexico/html/jm_eco_relation.html (Fecha de consulta: 7 de julio de 2004, en japonés).
- MITI (1989): *Ajia Taiheiyo Kyoryoku Suishin Kondankai Hokokusho [Informe de la mesa redonda sobre la promoción de la cooperación en el Asia-Pacífico]*, Tokio, Japón, Ministerio de Comercio Exterior e Industria.
- (1992): *Tsusho Hakusho [Libro blanco de comercio exterior]*, Tokio, Japón, Ministerio de Comercio Exterior e Industria.
- (1999, 2000): *White Paper on External Trade*, Tokio, Japón, Ministerio de Comercio Exterior e Industria.
- MOFA (1992): *Gaiko Seisho [Libro azul de diplomacia] 1992*, Tokio, Japón, Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón.
- (1996): «La relación entre el Japón y Latinoamérica y el Caribe» (consultado en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores del Japón en mayo de 2006) <http://www.mofa.go.jp>.
- (2002): *Nihon no FTA Senryaku [La estrategia de TLC de Japón]*, Tokio, Japón, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Munakata, N. (2001): «Nihon no Chiiki Keizai Togo Seisaku no Seisei» [«La formación de la política de integración económica regional de Japón»], en N. Munakata (ed.), *Nicchu Kankei no Tenki: Higashi Ajia Keizai Togo he no Chosen* (título en inglés: *Turning Point of Japan-China Relations*), Tokio, Toyo Keizai, pp. 85-129.
- (2005): *Transforming East Asia: The Evolution of Regional Economic Integration*, Brookings Institution Press.
- (2006): «Has Politics Caught Up with Markets? In Search of East Asian Economic Regionalism», en P. Katzenstein y T. Shiraiishi (eds.), *Beyond Japan: The Dynamics of East Asian Regionalism*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, pp. 130-157.

- Nihon Keizai Shinbun* (periódico japonés de circulación nacional).
- Nishijima, S. (1998): «Japón, integración regional y la Cuenca del Pacífico», en T. Di Tella y A. Hosono (eds.), *Japón-América Latina: la construcción de un vínculo*, Buenos Aires, Argentina, Nuevo Hacer Grupo Editor Latinoamericano.
- (2003): «Raten Amerika ni okeru Jiyuboeki-kyotei no Tenkai – Nihon he no Gan’i» [«Evolución de los Tratados de Libre Comercio en América Latina: Su connotación para Japón»], *Sekai Keizai Hyoron*, diciembre.
- Oike, A. (2002): «Nihon-Singaporu Keizai Renkei Kyotei to sono Oyo no Hokosei ni tsuite» [«El acuerdo de asociación económica Japón-Singapur y la orientación de su aplicación»], *Boeki to Kanzei*, núm. 50(3), marzo, pp. 30-31.
- Pempel, T. J. (ed.) (1993): *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes*, Ithaca y Londres, Cornell University Press.
- (2004): «Challenges to Bilateralism», en E. S. Krauss y T. J. Pempel (eds.), *Beyond Bilateralism: U.S.-Japan Relations in the New Asia-Pacific*, Stanford, California, Stanford University Press.
- (2006): «A Decade of Political Torpor: When Political Logic Trumps Economic Rationality», en P. Katzenstein y T. Shiraishi (eds.), *Beyond Japan: The Dynamics of East Asian Regionalism*, Ithaca y Londres, Cornell University Press.
- y Tsunekawa, K. (1979): «Corporatism without Labor? The Japanese Anomaly», en P. C. Schmitter y G. Lehmbruch (eds.), *Trends toward Corporatist Intermediation*, Londres y Beverly Hills, Sage Publications, pp. 231-270.
- Rose, G. (1998): «Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy», *World Politics*, vol. 51, pp. 144-172.
- Sato, S. (1996): «Hashimoto Sori no Chunambei Go-kakoku Homon no Seika» [«Resultados de la visita del primer ministro Hashimoto a cinco países latinoamericanos»], *Sekai Hyoron*, 1996/11.
- Solís, M. (2000): *México y Japón: Las oportunidades del libre comercio*. Estudio elaborado para la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, SECOFI, México.
- SRE (1992): *Comisión México-Japón Siglo XXI Informe Final*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Tsunekawa, K. (1994): *NAFTA’s Impacts on Japan*, Occasional Paper, núm. 58, Asia Program, Washington D.C., Estados Unidos, The Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- (1996): *Kigyō to Kokka [El estado y la empresa privada]*, Tokio, Japón, Editorial de la Universidad de Tokio.

- (2001): «Shin Nichiboku 21 Inkaei no Sagyō wo Furiaette» [«Recordando los trabajos de la Nueva Comisión Japón-México Siglo XXI»], *Raten Amerika Jihō – Información Latinoamericana*, núm. 44(1), pp. 7-9.
- Urata, S. (2002): «Nippon-Singaporu Shin-Jidai Keizai Renkei Kyotei» [«El Acuerdo de Asociación Económica Japón-Singapur de una Nueva Era»], en S. Urata y Japan Center for Economic Research (eds.), *Nippon no FTA Senryaku [La Estrategia de TLC de Japón]*, Tokio, Japón, Nihon Keizai Shimbunsha, pp. 75-94.
- Yamakage, S. (2003a): «Nihon ASEAN Kankei no Shinka to Henyō» [«La profundización y los cambios de la relación Japón-ASEAN»], en S. Yamakage (ed.), *Higashi Ajia Chiiki-shugi to Nihon Gaiko [El regionalismo en Asia del Este y la Diplomacia Japonesa]*, Tokio, Japón, Nihon Kokusai Mondai Kenkyūjo, pp. 11-44.
- (2003b): «Higashi Ajia Chiiki-shugi to Nihon – ASEAN Patonashippu» [«El regionalismo en Asia del Este y la Asociación Japón-ASEAN»], en S. Yamakage (ed.), *Higashi Ajia Chiiki-shugi to Nihon Gaiko [El regionalismo en Asia del Este y la Diplomacia Japonesa]*, Tokio, Japón, Nihon Kokusai Mondai Kenkyūjo, pp. 1-10.
- Yamamoto, T. (1989): «Keizai Gaiko» [«Diplomacia económica»], en T. Aruga et al. (eds.), *Koza kokusai seiji - 4 Nihon no gaiko [Curso de política internacional – Tomo 4 La diplomacia de Japón]*, Tokio, Japón, Editorial de la Universidad de Tokio, pp. 155-182.
- y Kikuchi, T. (1998): «Japan's Approach to APEC and Regime Creation in the Asia-Pacific», en V. Aggarwal y C. Morrison (eds.), *Asia-Pacific Crossroads: Regime Creation and the Future of APEC*, Macmillan Press Ltd.
- Yomiuri Shinbun* (periódico japonés de circulación nacional).
- Yoshimatsu, H. (2006): «The Politics of Japan's Free Trade Agreements», *Journal of Contemporary Asia*, vol. 36, núm. 36, pp. 479-499.

CONCLUSIONES

Este capítulo conclusivo se propone organizar las ideas centrales que han sido los ejes articuladores de las contribuciones de este volumen. En este sentido, se puede partir de la siguiente premisa: la integración regional adquirió en la década pasada una nueva dimensión en el continente americano. En vez de ser un fenómeno aislado, específico del Hemisferio Occidental, ésta se insertó en un marco global de reestructuración del orden político y económico posterior al fin de la Guerra Fría y de aceleración del proceso de globalización.

Esta nueva dinámica se expresa, en primer lugar, en la promoción de un nuevo modelo de integración, que está enmarcado en una nueva filosofía sobre el desarrollo económico de la región. Como consecuencia de este modelo, que en la doctrina reciente se describe con la expresión «nuevo regionalismo», la agenda de integración regional también se ha modificado de manera sustantiva. Por un lado, el nuevo regionalismo ha adquirido un marcado componente comercial, que lo diferencia de las experiencias en décadas previas, cuando también era percibido como un mecanismo para promover el desarrollo industrial conjunto, en el marco de la búsqueda de una mayor autonomía para la región. Sin embargo, la nueva oleada de regionalismo en el continente americano no tiene sólo una agenda comercial, sino que en muchos aspectos tiene también un fuerte contenido político y estratégico, que algunas veces se ha impuesto a lo meramente comercial.

Asimismo, el continente americano ha sido pionero de una nueva modalidad de integración conocida como «norte-sur», por involucrar a países desarrollados y en vías de desarrollo. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el proceso negociador del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la reciente proliferación de tratados de libre comer-

cio (TLC) bilaterales entre Estados Unidos y países latinoamericanos, son expresión de esta nueva modalidad de integración regional. Los desarrollos más recientes, sin embargo, muestran que la evolución del nuevo modelo no es lineal ni definitiva. Actualmente nos encontramos ante cuestionamientos profundos del mismo en diferentes países y sectores, no habiendo logrado imponerse como un modelo de amplio consenso entre actores políticos, grupos de interés y sociedad civil.

En segundo lugar, también puede observarse la emergencia de nuevos actores, que en décadas pasadas estaban alejados de la dinámica integracionista del continente, teniendo una especial relevancia en este aspecto el interés de Estados Unidos en liderar un nuevo regionalismo hemisférico. Esto es el resultado lógico de la nueva modalidad de integración «norte-sur» que se ha desarrollado en el continente. Ahora bien, no solamente se trata de la creciente presencia de un actor estatal (Estados Unidos) tradicionalmente alejado, cuando no crítico y obstaculizador, de la dinámica de integración latinoamericana. También puede observarse el renovado interés de los actores económicos nacionales y transnacionales en la dinámica integracionista de la región, en cuyo diseño han adquirido cada vez más influencia. Incluso diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) y movimientos sociales, tradicionalmente poco interesados en la integración regional, han logrado activar redes de acción conjunta y articular posiciones comunes, en general bastante críticas, sobre el modelo de integración imperante en la región.

En tercer lugar, la nueva integración ha expandido el ámbito geográfico de su acción. Con esto se quiere señalar que la nueva oleada de regionalismo en el continente americano también se ha sumado a las tendencias globales de promoción de acuerdos interregionales. Esta modalidad de integración, como señala Heinrich Hänggi (2006: 40-42) comprende en sentido estricto tres variantes: a) relaciones entre grupos regionales, b) relaciones entre un grupo y una organización regional, y c) relaciones entre organizaciones regionales. En sentido amplio comprende además, d) las relaciones entre grupos y organizaciones regionales y países terceros y e) la formación de grupos de Estados pertenecientes a más de dos regiones.

Algunas de estas modalidades se han desarrollado en América Latina en la década pasada e inicios del nuevo milenio, destacando últimamente los acuerdos bilaterales extrarregionales, de los cuales Chile y México han sido pioneros, y que, al mismo tiempo, se encuentran en las agendas de varios subgrupos regionales latinoamericanos. Ciertamente, los acuerdos interregionales de la Unión Europea (UE) con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), México y Chile fueron pioneros en esta materia; pero más recientemente países de la región Asia-Pacífico como Japón, China y Corea, también han promovido o buscan acuerdos de este tipo con países de América Latina.

Todos estos procesos se desarrollan en medio de una fase de la globalización en la que sigue existiendo incertidumbre sobre las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en la que las economías emergentes como China y la India van incrementando su participación y presencia en el mundo. Asimismo, es conveniente destacar que Estados Unidos y Asia se han convertido en los socios comerciales que han contribuido más al dinamismo del comercio extrarregional de América Latina en los últimos años.

La lógica interregionalista, frente a este contexto internacional, se basa entonces en el aprovechamiento al máximo de las oportunidades que brinda la globalización y el regionalismo en diversas partes del planeta, especialmente en los principales centros de la economía mundial. Desde esta perspectiva, el estancamiento que experimentan actualmente varios esquemas subregionales en América Latina no se debe necesariamente al desinterés de sus Gobiernos por su integración intrarregional, sino al mayor interés de éstos por obtener mayores beneficios fuera de los bloques subregionales.

EL NUEVO REGIONALISMO Y LA NUEVA OLEADA DE INTEGRACIÓN EN LAS AMÉRICAS

Por más redundante que pueda parecer, es necesario señalar que desde fines de la década de los ochenta en el continente americano la integración regional, ahora impulsada no sólo por los países de

América Latina y el Caribe, sino también por Estados Unidos y Canadá, ha readquirido relevancia. Ahora bien, este proceso no ha estado desconectado de lo que sucede en el ámbito mundial, sino que por el contrario, es en buena medida el resultado de las transformaciones que se han producido en las estructuras de poder y de producción mundiales. Existe una evidente correlación entre procesos como la globalización económica y financiera y la reconfiguración del orden político internacional, por un lado, y la nueva oleada de regionalismo internacional. En consecuencia, lo que ha sucedido en el Hemisferio Occidental en esta materia debe ser analizado en el contexto de estos procesos globales.

La expresión «nuevo regionalismo», acuñada en la literatura reciente; tiene un valor descriptivo que permite describir uno de los aspectos del orden internacional actual: la proliferación de acuerdos formales de integración, mayormente económicos, entre países ubicados en un espacio geográficamente contiguo. Sin embargo, el valor explicativo del término «nuevo regionalismo» es algo más complejo por varias razones. La primera pregunta que surge es: ¿Qué tiene de nuevo «el nuevo regionalismo»? Philippe De Lombaerde y Luis Jorge Garay, en su capítulo revisan la literatura sobre el tema y muestran la complejidad del asunto. Sin embargo, estos autores tienen éxito en destacar dos aspectos distintivos del nuevo regionalismo. Uno es de tipo económico: se propone expandir, mediante la integración regional, «un modelo neoliberal de integración de mercados entre países con diversos niveles de desarrollo». El otro aspecto tiene una dimensión política y estratégica, que se vincula con una «estrategia de los países dominantes para fortalecer su hegemonía, poder e influencia en sus regiones». En el continente americano estas dos dimensiones del nuevo regionalismo se han presentado de forma cabal.

Por un lado, la integración, sea en su dimensión latinoamericana y caribeña, o sea en su variante panamericana o hemisférica, tiene como característica distintiva su apego a una lógica de apertura y mayor juego de las fuerzas del mercado. Este aspecto es ampliamente considerado en los capítulos de Philippe De Lombaerde, Luis Jorge Garay y de Fernando Rueda Junquera. Este último acertadamente asevera que las nuevas iniciativas de integración económica

en la región trascienden la idea de una revitalización de los viejos acuerdos de integración que se proponían extender al ámbito regional las políticas de industrialización con sustitución de importaciones. En vez de ello, se ha optado por un nuevo enfoque de integración económica liderado por el mercado y con orientación hacia la economía mundial, que se ha denominado regionalismo abierto.

Este carácter «abierto» de la integración en América Latina es lo que ha permitido la firma de acuerdos con otros países más allá de la región. En términos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el regionalismo abierto se basaría en una apertura entre los miembros de un proceso, sin que esto sea óbice para al mismo tiempo promover políticas de apertura con el resto del mundo. Este es, sin duda, uno de los aspectos más relevantes de la nueva integración latinoamericana, que en vez de limitarse, como lo planteaba la lógica prebischiana, a dar prioridad a la integración productiva, busca la mayor apertura comercial dentro y fuera de la región. Es gracias a esta lógica que se han podido negociar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, se ha propuesto el ALCA e incluso se han firmado tratados interregionales de libre comercio con la UE y algunos países asiáticos.

Ahora bien, esta integración no sólo es abierta, sino que también es «profunda» (*deep integration*) y ésta es una nueva categoría conceptual, propia del nuevo regionalismo. La integración es ahora «profunda» porque no sólo se limita exclusivamente a eliminar los aranceles que obstaculizan el intercambio de bienes y de servicios, sino que también tiene en su agenda la regulación de los temas relacionados con el comercio. Bajo esta categoría se incluyen una serie de aspectos que comenzaron a ser regulados a escala multilateral desde la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT), como son el comercio de servicios, la propiedad intelectual, las compras gubernamentales y los acuerdos laborales y ambientales relacionados con el comercio.

Estas normativas, distintivas de la integración profunda, son extremadamente relevantes para comprender el nuevo regionalismo en el continente americano. José Briceño Ruiz, por ejemplo, en su capítulo describe al ALCA como una modalidad de regionalismo estratégico promovido por una alianza entre Estados-nación y sus

empresas transnacionales (ETN), cuyo objetivo es fomentar acuerdos que tengan una agenda de integración profunda. Otros enfoques de este asunto relacionan la integración profunda con los programas de apertura y reforma económica promovidos en el ámbito nacional por los Gobiernos. La integración profunda, una vez consolidada, tendría un efecto candado, que garantizaría la permanencia de las medidas de apertura y reforma económica.

Finalmente, la nueva integración también tiene como característica distintiva el hecho de que ésta presenta diversas modalidades de relaciones. Por una parte, se mantiene la matriz histórica de integración sur-sur, en que se incluyen los viejos y nuevos esquemas latinoamericanos y caribeños, como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el MERCOSUR y el Grupo de los Tres (G-3). De forma paralela, han surgido nuevas modalidades de integración norte-sur, sea en su dimensión hemisférica, es decir con Estados Unidos y Canadá, o interregional con la UE y países del Asia-Pacífico como Japón, Corea y China.

Estos tres aspectos del «nuevo regionalismo» en el continente americano (regionalismo abierto, integración profunda e integración norte-sur) se encuentran en la mayor parte de las iniciativas que se reactivaron o que se pusieron en marcha durante la década de los años noventa.

ESTRATEGIA Y ACTORES

Otra conclusión que se deriva de buena parte de los trabajos de esta compilación es la emergencia de nuevos actores, participando en el proceso de integración regional. Varios aspectos interesantes se pueden señalar en esta materia. En primer lugar, los Estados-nación son aún importantes en la dinámica del nuevo regionalismo en las Américas. Existe una dimensión estratégica en la integración, en cuya lógica los propulsores por excelencia son los Estado-nación en fuerte alianza con las ETN. Esto es bastante notorio en el caso del

ALCA, propuesta de integración auspiciada y promovida de manera coherente por Estados Unidos. También en el caso del MERCOSUR, Brasil ha desempeñado un fuerte liderazgo desde sus orígenes, en estrecha alianza con Argentina. Más recientemente, Venezuela, bajo el liderazgo de Hugo Chávez ha ido adquiriendo un mayor protagonismo en la dinámica de integración en la región.

El caso de Estados Unidos es bastante significativo, por ser el motor de buena parte de la agenda de la nueva integración en el continente al negociar el TLCAN, proponer el ALCA y, ante el fracaso de éste, fomentar la firma de TLC bilaterales. Briceño Ruiz, argumenta que esto es parte de un regionalismo estratégico que ha sido promovido mediante acuerdos formales de integración por los Estado-nación. En estos acuerdos se establece un marco normativo que facilita la expansión de las actividades del otro socio de esta alianza: las ETN. El argumento puede ser discutido, pero en términos empíricos es posible realizar al menos dos constataciones. La primera es que la preferencia de Estados Unidos por el multilateralismo es ya parte de la historia. Desde mediados de los ochenta, Washington ha optado por una estrategia de vía múltiple (*multi-track*) que combina el multilateralismo, con el unilateralismo, el bilateralismo y el regionalismo. La segunda constatación es que, aunque Estados Unidos sea quien promueva las iniciativas estratégicas, son las ETN quienes se benefician de ellas. En especial, la agenda de «integración profunda» está dirigida claramente a favorecer a las ETN.

El caso de Brasil en el MERCOSUR es también interesante. Este proceso de integración fue en sus orígenes resultado de un acuerdo «estratégico» entre Brasil y Argentina, dos Estados que durante lustros pugnaban por el liderazgo regional en América del Sur. El MERCOSUR fue en cierto sentido el reconocimiento del liderazgo brasileño y el inicio de un proceso de reconfiguración de la «cartografía integracionista» sudamericana, que aún no ha concluido. También en el caso del MERCOSUR, las ETN brasileñas han desempeñado un papel importante, pues su apoyo a la integración fue vital en la estrategia de Brasilia de extender la influencia del país en toda la región. Argentina aceptó participar en este acuerdo, y aunque aceptó el liderazgo brasileño, tuvo como compensación el reco-

nocimiento de su condición de pilar en la construcción de una nueva realidad estratégica en la región. Sin desmeritar la importancia de los dos socios menores del MERCOSUR, el peso de Brasil y, en menor medida, Argentina, han configurado este proceso regional, en aspectos como sus relaciones externas, agenda interna, institucionalidad y mecanismo de solución de conflictos. Es tan realista esta situación que los presidentes de ambos países han sido actores privilegiados del proceso de integración, dando lugar a lo que Andrés Malamud describe en su capítulo como una dinámica interpresidencialista.

La alianza Estado nación-ETN, también explica el rechazo de Brasil, y el MERCOSUR, al ALCA, y su posterior colapso. Lincoln Bizzozero describe este proceso en el capítulo de su autoría. Para este autor, Brasil no va ni a negociar ni a participar en ningún proceso de integración en el cual se ponga en riesgo su autonomía de decisión y su proceso de desarrollo. El caso del ALCA permite convalidar esta afirmación. Brasilia no se opone al ALCA sobre la base de una retórica antiimperialista o antiestadounidense. Sus argumentos son otros. El ALCA supone para Brasil renunciar a sus pretensiones de consolidarse como una potencia media sudamericana, que aspira incluso un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Para las ETN brasileñas, significaría la pérdida de su condición privilegiada en el mercado del MERCOSUR, que les ha permitido expandir de forma exitosa sus actividades productivas.

Se puede concluir entonces, que los intereses nacionales de los Estados-nación y la dinámica económica de las ETN han configurado en buena medida el escenario regional en esta nueva oleada de integración regional. A pesar de ello, es menester reconocer que también otros actores han desempeñado un rol relevante en este proceso, aunque su incidencia en la política de integración no siempre haya sido relevante. Un primer caso son los empresarios nacionales, que se han opuesto o que han apoyado la integración sobre la base de pragmáticas decisiones que son expresión de su posición competitiva en los mercados mundiales. Un segundo caso lo constituye la movilización política de los movimientos sociales y las ONG a favor de un regionalismo que no sólo promueva la agenda

de una integración profunda, sino que también reconozca la existencia de derechos económicos y sociales, resultado de siglos de luchas, que no pueden ser vulnerados mediante acuerdos de integración. La actividad de estos actores en los procesos de integración en las Américas presenta diversas similitudes en los procesos interregionales con países y regiones fuera del continente americano.

EVALUANDO LA NUEVA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

A casi dos décadas del giro ideológico en la integración latinoamericana, las evaluaciones sobre el proceso coinciden en señalar que ésta se encuentra desde fines de los noventa en un cruce de caminos. Ciertamente, es imposible desconocer que en los primeros años de la integración abierta se produjo una verdadera explosión del intercambio intrazona, tanto en los viejos procesos como el MCCA, la CARICOM o la CAN, como en las nuevas iniciativas como el MERCOSUR. Un aspecto interesante no fue sólo el incremento del comercio, sino también la calidad del mismo, expresada en un mayor intercambio de manufacturas y un creciente comercio intraindustrial. Rueda Junquera explica en detalle estos logros en su capítulo. Además de los éxitos en materia comercial, la integración tuvo un éxito político al reducir o eliminar escenarios de conflicto entre países como Argentina y Brasil, contribuir en la consolidación de la democracia en la región y generar una mayor preocupación en las sociedades nacionales sobre los impactos de la apertura.

Sin embargo, desde 1998, como consecuencia del rebote de las crisis asiática y rusa en América Latina, que se manifestó en la crisis del real en Brasil, la integración regional ha sufrido serios retrocesos, produciéndose incluso un deterioro en la regionalización del comercio. A esto se ha sumado la cada vez mayor crítica al modelo de integración adoptado. El carácter y magnitud de la crítica varían, aunque coinciden en señalar que el modelo exclusivamente comercial no es el más apto para la región. Algunos países plantean una revisión de los procesos en marcha para incluir políticas que compensen a los países, y al interior de éstos a las regiones, menos favo-

recidos, además de impulsar una agenda social en la integración. Esta es la estrategia de Argentina y Brasil, desde el ascenso al poder de Néstor Kirchner y Luis Inacio Lula da Silva respectivamente. Otros, en cambio, asumen una postura más radical y favorecen una sustitución del modelo de integración neoliberal por uno que describen como «solidario». El gobierno de Hugo Chávez en Venezuela es el principal propulsor de esta idea y para ello ha lanzado su iniciativa de Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA).

En abril de 2006, la iniciativa de ALBA consiguió la firma del Tratado de Comercio de los Pueblos entre Bolivia, Cuba y Venezuela, el cual se propone aprovechar las ventajas comparativas que poseen sus miembros. Nicaragua se adhirió a la iniciativa en febrero del 2007. Aunque por razones de espacio este tema no pudo ser analizado en el libro, vale la pena mencionar que este tratado incluye cláusulas novedosas sobre la cooperación social. Sin embargo, una de sus debilidades es que el comercio recíproco entre sus miembros al firmar el acuerdo no llegaba al 1% del total de las exportaciones de las tres economías en conjunto. Si bien el aspecto económico del esquema es todavía débil, su aspecto político-estratégico no puede ser ignorado en momentos en que las negociaciones del ALCA se encuentran estancadas.

La realidad, no obstante, es que el escenario de la integración ha cambiado. El acuerdo que existía sobre la validez del modelo económico del Consenso de Washington ha desaparecido y en América Latina se reclama cada vez más una mayor intervención del Estado en el fomento de ciertas políticas en el marco de la integración. Uno de estos reclamos proviene de los países de menor desarrollo económico relativo, que exigen un reconocimiento de las asimetrías existentes, que han generado una desigual distribución de las ganancias en la integración. Otra demanda proviene de las regiones más atrasadas al interior de los países, cuya brecha en los niveles de desarrollo con las regiones centrales se ha incrementado a partir de la integración. Una tercera exigencia proviene de los actores sociales (como grupos indígenas, organizaciones laborales, grupos ambientales, organizaciones de consumidores, grupos feministas, entre otros), que aseveran que la integración abierta sólo ha sido útil al sector productivo y no se ha producido un derrame de sus bene-

ficios al resto de la sociedad. Todas estas demandas centran su atención en la necesidad de superar la simple lógica de mercado e impulsar políticas de integración productiva, una agenda diferencial en materia de desarrollo y atribuirle un mayor papel a la integración en la búsqueda de una mayor equidad en las sociedades latinoamericanas, es decir, diseñar una política social regional. El MERCOSUR es un proceso que ha dado algunos pasos en esta dirección, retomando en buena medida el patrimonio integracionista latinoamericano, como señala Bizzozero. La forma como se realice esta reconfiguración del modelo de integración del MERCOSUR merece un seguimiento, pues podría tener un significativo impacto regional.

COMPARANDO LA NUEVA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Los académicos son conscientes de que en las ciencias sociales se necesita ser bastante prudente al utilizar la comparación o la metáfora como método. Instituciones y experiencias sociales y experimentos de política son difícilmente replicables en otros contextos, y aun cuando ciertos procesos se parecen, un análisis más profundo muchas veces muestra diferencias fundamentales. Este problema de las ciencias sociales, se aplica también al ámbito de la integración regional, y ha sido ilustrado bien en la incipiente pero creciente literatura sobre integración regional desde el enfoque del constructivismo social (véase, por ejemplo, Duina, 2006). Como consecuencia, se ha cuestionado la referencia a la integración europea como modelo y el análisis del regionalismo como un fenómeno homogéneo.

Esto no implica, sin embargo, que ciertas experiencias prácticas en los procesos de integración regional o el desarrollo de ciertas herramientas de política a nivel regional no puedan ser relevantes para procesos en otras regiones. También es cierto que los procesos regionalistas en diferentes partes del mundo son en parte respuestas a desafíos compartidos que están relacionados con la globalización. Además, los estudios comparados son al fin de cuenta el único mé-

todo posible para detectar justamente las especificidades de cada proceso.

En este libro algunos de los autores presentan un análisis comparado de algunos aspectos del regionalismo latinoamericano. Andrés Malamud compara el papel que han jugado los jefes de Gobierno en las experiencias de integración regional en Europa y en América Latina. El autor muestra el papel importante del «presidencialismo concentracionista» en el proceso de integración latinoamericano, a diferencia del caso europeo donde una mayor variedad de actores determinan el curso del proceso. Aunque el papel de los jefes de Gobierno puede explicar ciertos avances en los procesos de integración latinoamericana desde los noventa y posiblemente en los años por venir, para que los nuevos o renovados procesos regionalistas sean sostenibles, probablemente se necesita el involucramiento de otros actores y sectores con poder político y mayores niveles de interdependencia intrarregional.

Carlos Quenan compara (tangencialmente) las experiencias y expectativas en materia de integración monetaria en América Latina y la UE. Quenan comparte con otros autores, muchas veces inspirados por la teoría de las áreas monetarias óptimas, la opinión de que en el corto y mediano plazo es irrealista esperar la formación de uniones monetarias dentro de América Latina. Sin embargo, argumenta que la experiencia europea en materia del *sequencing* de políticas y la adopción de criterios macroeconómicos de convergencia pueden ser muy útiles para Latinoamérica.

En otro capítulo, Sergio Cesarin compara las dinámicas integracionistas en el MERCOSUR y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), demostrando que, a pesar de las diferencias que caracterizaron la creación de ambos bloques, estos procesos mostraron un gran paralelismo durante la fase del nuevo regionalismo de los noventa. Sin embargo, el autor muestra también que el MERCOSUR y la ASEAN se han comportado de manera bastante diferente después de las crisis económicas a finales de los noventa y comienzos de siglo. La ASEAN se ha caracterizado por un menor grado de inestabilidad que el MERCOSUR. Esto se debe a: (a) un mayor grado de pragmatismo político en la ASEAN, (b) un mayor anclaje del proceso de integración en la

operación de redes de negocios en el Sureste asiático (es decir, una integración más de tipo *bottom-up*), (c) un mayor grado de flexibilidad de la política comercial extrarregional en la ASEAN (por ejemplo, en materia de firma de nuevos TLC bilaterales), y (d) un manejo diferente de las relaciones con los países hegemónicos continentales —Japón y China en el (Sur)este asiático, y Estados Unidos en las Américas—.

Finalmente, el trabajo de Cesarin nos muestra que el estudio comparativo de la integración regional no debe ser un ejercicio estático. Cuando se miran desde una perspectiva dinámica, los procesos regionalistas pueden converger o divergir en diferentes fases de su desarrollo, como resultado de conjuntos de factores internos y externos que pueden, a su vez, ser convergentes o divergentes.

LA INTEGRACIÓN HEMISFÉRICA ¿DESAPARICIÓN O RENOVACIÓN?

Como se ha mencionado anteriormente, otro aspecto que ha sido revisado en esta compilación es la propuesta de integración de Estados Unidos: el ALCA. Este proceso, que en sus orígenes generó las reacciones más entusiastas en toda América Latina y el Caribe, se encuentra actualmente en crisis. Los magros resultados de la Cumbre de las Américas de Mar del Plata (noviembre de 2005), evidenciaron una división de la región. El problema de fondo para algunos países (especialmente los miembros del MERCOSUR) es el modelo de integración que Estados Unidos quiere impulsar mediante el ALCA. Briceño Ruiz describe este proceso como un «regionalismo estratégico», cuya agenda ha sido delimitada por Estados Unidos y sus ETN. Por ello, alega este autor, el modelo del ALCA no ha tomado en cuenta los intereses de otros Estados, grupos económicos nacionales y demás actores no estatales, generando la reacción que ha impedido su cabal desarrollo. En el caso del MERCOSUR, el rechazo al ALCA deriva de la aspiración de Washington de promover una liberalización lineal del comercio sin considerar las asimetrías, y de establecer una legislación OMC *plus* en

temas relacionados con el comercio, al tiempo que se negaba a discutir los subsidios y apoyos a la agricultura.

Ahora bien, este debate sobre el ALCA es complejo, porque si bien el MERCOSUR lo rechaza, otros países lo apoyan, aunque la CARICOM mantiene sus demandas sobre la necesidad de establecer un trato especial y diferenciado. Aprovechando esta división latinoamericana, Estados Unidos decidió modificar su estrategia de lo hemisférico a lo bilateral y, como señalan De Lombaerde y Garray, entrar en negociaciones secuenciales de varios TLC con países y grupos latinoamericanos (Chile, Colombia, Perú, Centroamérica y República Dominicana). La agenda y el contenido de estos acuerdos no es muy distinta a la del ALCA, e incluso en algunos aspectos la profundiza. Entonces, es válido argumentar que el ALCA no ha desaparecido del escenario integracionista de la región, sino que se ha transformado.

Esta división frente al ALCA demuestra que el peso de los intereses nacionales de los Estados, las distintas configuraciones históricas de los patrones de comercio y el relacionamiento político, la forma como se articulan los intereses societales en cada país y la importancia de la geografía, determinan las posiciones nacionales con relación al ALCA y las relaciones con Estados Unidos, más allá de la retórica de unidad latinoamericana.

EL INTERREGIONALISMO

El nuevo regionalismo en las Américas se ha desarrollado en paralelo a procesos de integración con países o regiones más allá del Hemisferio Occidental, lo que en la teoría reciente se conoce como interregionalismo. Ya en 1998, Hettne y Söderbaum describían al nuevo regionalismo como un proceso complejo que se desarrolla a dos niveles al mismo tiempo: a escala intrarregional e interregional. El primero responde a la lógica de bloques económicos basados en la cercanía geográfica. El segundo es aquel que existe entre esquemas de integración y países que no presentan contigüidad geográfica.

Como ya se mencionó, en los últimos años la preponderancia de acuerdos bilaterales extrarregionales se ha convertido en una de las nuevas características de la integración en América Latina y el Caribe. En este contexto, varios bloques subregionales y algunos países que no pertenecen a éstos (como en el caso de Chile y México) han buscado nuevas opciones fuera del continente americano. La UE y América Latina han sido pioneros en la promoción de esta segunda modalidad de regionalismo. Sin embargo, desde inicios del nuevo milenio países asiáticos también se han sumado a esta nueva lógica de integración.

En este libro se ha analizado el interregionalismo de América Latina con la UE a través de dos casos representativos: el caso de las relaciones México-UE (presentado por Roberto Domínguez) y el caso de las relaciones MERCOSUR-UE (presentado por Miriam Gomes Saraiva). El capítulo de Carlos Quenan complementa estos dos estudios de casos y se centra en las relaciones económicas y financieras entre América Latina y la UE y las posibles implicaciones de la creación de la zona euro para América Latina. Este último autor recuerda la importancia económica limitada de América Latina para la UE, que no debe perderse de vista, y señala la doble y contradictoria tendencia en los años noventa: mientras que el peso relativo del comercio entre América Latina y la UE ha disminuido, las relaciones financieras se han intensificado notablemente, aunque con una desaceleración a comienzos del siglo XXI. Si se intensificaran más las relaciones económicas entre las dos regiones podría esperarse que la moneda única europea aumente su importancia como medio de cambio, moneda de anclaje o moneda de reserva.

En el caso de las relaciones México-UE, Domínguez concluye que los más beneficiados del TLC entre México y la UE son las ETN europeas que exportan al país latinoamericano. A la lógica de la alianza Estado nación-ETN analizada en los esquemas intrarregionales de las Américas, se añade una lógica de Estados (miembros de la UE)-ETN europeas. En el lado mexicano, se observa que los empresarios de este país, por el contrario, no han aprovechado el TLC lo suficiente para incrementar sus exportaciones a la UE. En el fondo existe una visión pragmática de la política exterior de Mé-

xico, que tiene en su agenda bilateral un gran número de temas políticos, y otra visión pragmática que, desde el punto de vista económico, busca utilizar el TLC para revitalizar su economía. Aunque México (y consecuentemente América Latina) no se encuentren actualmente en una agenda de prioridades de la UE, el autor sugiere que el Gobierno, los empresarios y la sociedad civil tomen las medidas necesarias para explotar el potencial de la relación con la UE, el cual a la vez que presenta limitaciones, posee también puntos relevantes para México.

A diferencia del caso del TLC México-UE, el trabajo de Miriam Gomes Saraiva da a entender que el MERCOSUR y la UE no han podido formalizar un acuerdo por la ausencia de una convergencia de intereses intrarregionales (dentro de cada bloque) y extrarregionales (entre bloques). Al tener como barrera el tema agrícola en sus negociaciones comerciales y cierto escepticismo sobre el futuro del MERCOSUR, la agenda de la UE da preferencia, por consiguiente, a temas más políticos desde una perspectiva pragmática en la relación bilateral.

Si bien México y el MERCOSUR se encuentran en circunstancias diferentes frente a la UE, en estos dos casos se pueden apreciar las diferentes posturas tomadas por Bruselas en lo referente a la promoción del interregionalismo con América Latina. Aunque en el lado latinoamericano no exista un objetivo común entre el/los Estado(s) y las empresas nacionales en torno a una política interregionalista, el peso económico y político que la UE tiene como actor internacional se convierte en un factor impulsor del interregionalismo que el bloque europeo aprovecha para la promoción de sus intereses internos compartidos.

En el Asia-Pacífico, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) ofrece a los miembros latinoamericanos del foro (México, Chile y Perú) una serie de beneficios que son analizados de forma detallada por Neantro Saavedra-Rivano. En momentos en que algunos países latinoamericanos aspiran a ingresar al foro, resulta oportuno tener en cuenta el potencial económico y político que tiene este marco macrorregional. Aunque el APEC haya tenido sus altibajos, la participación en éste permite a los miembros latinoamericanos «vislumbrar una integración más equilibrada a la eco-

nomía internacional». Frente a las limitaciones del APEC en el área comercial, el interregionalismo entre América Latina y la región Asia-Pacífico se ha desarrollado últimamente sobre una base bilateral a través de varios TLC, los cuales presentan características similares a los casos con la UE, en el sentido de que los actores principales en las negociaciones comerciales bilaterales son el Estado-nación, las ETN y los actores relacionados al sector agrícola.

Dentro del contexto arriba mencionado, el TLC Corea-Chile y el TLC Japón-México, respectivamente el primer y el segundo TLC interregional entre América Latina y el Asia-Pacífico, fueron temas que no pudieron ser ignorados en este libro. Tanto Corea como Japón tuvieron que negociar con países latinoamericanos expertos y pioneros en acuerdos intra e interregionales, cuando estos países asiáticos negociaban apenas el primero y el segundo TLC en su historia, respectivamente. En consecuencia, la dinámica económica y política de las negociaciones de los mencionados TLC interregionales dependía en gran medida de la posición que tomaran Corea y Japón, razón por la cual los estudios de este libro se han centrado más en la posición de los países asiáticos que en la de sus contrapartes latinoamericanas.

El primer TLC firmado por Corea fue considerado por Seúl, según Won-Ho Kim, como un acuerdo que tendría implicaciones más allá del plano bilateral: un acuerdo transpacífico que incluso influenciaría las relaciones de Corea con el MERCOSUR, con América del Sur, y con América Latina en general. Tras una profunda crisis financiera y la percepción de las limitaciones del APEC, el mayor obstáculo que enfrentó Seúl al negociar el TLC fue la oposición de algunos sectores agrícolas y políticos. No obstante, para Seúl la importancia económica adquirida por América del Sur se había incrementado de tal manera que el Estado tuvo que priorizar la protección de los intereses económicos de las empresas coreanas garantizando, fortaleciendo y ampliando su presencia en la región. El TLC Corea-Chile no sólo se convirtió en impulsor de la nueva política comercial *multi-track* de Seúl, sino que tiene implicaciones sobre el desarrollo de nuevas iniciativas integracionistas dentro de Asia, así como sobre otros proyectos interregionalistas como el TLC Japón-México.

El interés de Japón en firmar un TLC con México responde, según Shigeru Kochi, a la lógica de globalización y regionalismo que se ha enfatizado en este libro. A la (i)lógica evolución de la OMC, se suma el estancamiento del APEC; pero asimismo ocurren varios cambios en el contexto internacional de Asia del Este que obligan a Tokio a dar un giro en su política comercial. Si bien el rol de Estados Unidos en la región sigue siendo importante para Japón, éste no pudo ignorar el ascenso económico de China y el advenimiento de un regionalismo activo en su vecindad tanto en el plano intrarregional (especialmente en torno a la ASEAN) como en el extrarregional (con los TLC entre países de Asia del Este y las Américas). Por otro lado, la posición desfavorable de las empresas japonesas en el marco del TLCAN ante sus rivales estadounidenses y europeos complicó la situación.

El esquema interno que presentaba Japón al negociar con México, es similar al que presentó Corea al momento de negociar con Chile. Existía una fuerte oposición interna especialmente por parte del sector agrícola, la cual quedaría finalmente aislada ante una coalición del Estado y las ETN. Se puede afirmar que en este caso también se impuso la lógica económica; al mismo tiempo que se podría decir que la política de Tokio fue «inter-intrarregionalista», considerando tanto lo que ocurría en el Asia- Pacífico como en América del Norte para tomar una decisión sobre México. Como en el caso de la UE, las posturas de Corea y Japón responden básicamente a los intereses económicos de ambos países. No obstante, su aspecto político-estratégico difiere al de la UE ya que ésta tiene una integración formal más consolidada; mientras que Asia del Este, si bien goza ya de una integración *de facto*, todavía está en un proceso de transformación.

Desde la perspectiva latinoamericana, el acceso preferencial a una de las puertas de la región con más dinamismo económico en el mundo es un factor que a mediano y largo plazo podría ampliar su margen de acción en esta misma región. Asimismo, los nuevos mecanismos de cooperación y diálogo desarrollados paralelamente a los TLC se convierten en incentivos para que los países latinoamericanos se sientan mejor integrados con sus socios en Asia. Sin embargo, para ser considerados como potenciales socios por las potencias asiáticas (incluyendo por supuesto a China) se hace necesario

considerar la estrategia que cada una de éstas impulsa en el marco del nuevo regionalismo.

En conclusión, el estudio del interregionalismo como componente del nuevo regionalismo en América Latina permite entender la lógica de la interacción con otros bloques o la integración económica con países de diferentes áreas geográficas. Desde un punto de vista conceptual, permite comprender porqué existen países latinoamericanos que realizan pocas concesiones dentro de sus propios esquemas (sub)regionales, a la vez que presentan posiciones más flexibles al momento de negociar con la UE o con las principales economías asiáticas. Asimismo, se puede concluir que América Latina es en la actualidad una región tanto activa como pasiva frente al interregionalismo; ya que por más que quiera impulsarlo, los resultados dependen mucho de los intereses de las contrapartes extrarregionales. En este contexto, podría ser difícil pensar en los mismos avances interregionalistas de un México alejado geográficamente de América de Norte, o de un Chile alejado del MERCOSUR y Sudamérica.

La revisión de la evidencia empírica sobre el interregionalismo latinoamericano muestra, finalmente, que las modalidades correspondientes al interregionalismo en sentido estricto (relaciones entre grupos u organizaciones regionales) en la tipología de Hänggi no son solamente las más avanzadas, desde la perspectiva de la gobernabilidad global, sino también las más complicadas. La falta de consenso sobre el modelo de integración regional a seguir en Suramérica, y que se visualiza a través de su constante remodelación, hace prever que pocos avances pueden esperarse en el terreno del interregionalismo en los años por venir. Los procesos de integración regional y de interregionalismo son procesos paralelos e íntimamente relacionados.

PARA CONSTRUIR UNA AGENDA FUTURA

La agenda de integración en las Américas se está reconfigurando desde hace ya varios años. Después del 11 de septiembre de 2001,

el regionalismo hemisférico dejó de ser una prioridad para Washington, mientras que el giro hacia la izquierda en varios países latinoamericanos ha significado una crítica y revisión de las políticas neoliberales, lo que ha incidido en las estrategias de integración en el continente. Estos aspectos deben ser parte de la agenda académica para continuar este esfuerzo editorial. En este sentido, una vez superado el periodo de hegemonía, en el sentido gramsciano de la expresión, del Consenso de Washington, se ha reiniciado un debate sobre el modelo de desarrollo. Este debate ha tenido un impacto directo en las discusiones sobre el modelo de integración, que debe ser parte de esta agenda de investigación.

De igual manera, los elementos estratégicos implícitos en cualquier iniciativa de integración deben seguir siendo considerados. La manera tan dramática como éstos han incidido en los resultados de la negociación del ALCA demuestra que su comprensión es vital para entender lo que está sucediendo en materia de integración. También debe darse un mayor énfasis al papel de los actores en la construcción de los procesos regionalistas. Este punto es relevante, pues como se ha observado, buena parte de los éxitos y fracasos de la integración derivan de la alianza de actores que la han promovido. Una revisión de lo realizado en materia de regionalismo debe tener en cuenta que aunque éste pueda tener un componente estratégico comercial, su permanencia y continuidad dependerá del apoyo que tenga por parte de los diversos actores sociales. Este aspecto debe ser también parte de la futura agenda de investigación.

Comprender sistemáticamente el nuevo regionalismo implica una serie de dificultades analíticas. Tal como lo indican Philippe De Lombaerde y Luis Jorge Garay en el primer capítulo, es necesario entender que la complejidad del regionalismo latinoamericano es mayor que en otras áreas geográficas, y que existe una variedad de dimensiones que deben ser consideradas: internas y externas, económicas, políticas y geopolíticas. Considerando que ahora la dimensión política es tan relevante como la económica, los capítulos de este libro se han concentrado en el análisis de ambas variables dentro de diversos contextos nacionales, intrarregionales e interregionales; utilizando marcos analíticos de disciplinas y subdisciplinas como la economía, ciencia política, relaciones internacionales, eco-

nomía política internacional e historia. Se espera que en un futuro cercano este tipo de perspectiva interdisciplinaria pueda seguirse profundizando y ampliando para comprender un fenómeno que se hace cada día más importante y complejo a la vez.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Duina, F. (2006): *The Social Construction of Free Trade. The European Union, NAFTA and MERCOSUR*, Princeton y Oxford, Princeton University Press.
- Hänggi, H. (2006): «Interregionalism as a Multifaceted Phenomenon. In Search of a Typology», en Heiner Hänggi, Ralf Roloff y Jürgen Rüdland (eds.), *Interregionalism and International Relations*, Londres, Routledge, pp. 31-62.
- Hettne, B. y Söderbaum, F. (1998): «The New Regionalist Approach», *Politeia. Journal of the Department of Political Science and Public Administration of the University of South Africa*, vol. 17, núm. 3.

RELACIÓN DE AUTORES

Lincoln Bizzozero es coordinador del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y profesor del Instituto Artigas de Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores (Montevideo, Uruguay).

José Briceño Ruiz es profesor-investigador del Centro de Estudios de Fronteras e Integración de la Universidad de Los Andes (San Cristóbal, Venezuela).

Sergio M. Cesarin es profesor del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, profesor de la Universidad Torcuato Di Tella e investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Buenos Aires, Argentina).

Philippe De Lombaerde es investigador de la Universidad de las Naciones Unidas – Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS) (Brujas, Bélgica).

Roberto Domínguez Rivera es profesor de la Universidad de Suffolk (Boston, Estados Unidos).

Luis Jorge Garay es investigador asociado de la Universidad de las Naciones Unidas – Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS) (Brujas, Bélgica).

Miriam Gomes Saraiva es profesora de la Universidad del Estado de Río de Janeiro, y Coordinadora del Curso de Especialización en Historia de las Relaciones Internacionales (Río de Janeiro, Brasil).

Won-Ho Kim es director del Center for Regional Economic Studies, Korea Institute for International Economic Policy (Seúl, Corea).

Shigeru Kochi es profesor asistente de la School of International Politics, Economics and Communication de la Universidad Aoyama Gakuin (Tokio, Japón).

Andrés Malamud es investigador adjunto del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa (Portugal) y profesor adjunto de la Universidad de Buenos Aires (Argentina).

Carlos Quenan es profesor del Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine de la Universidad de París III (París, Francia).

Fernando Rueda Junquera es profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Burgos (Valladolid, España).

Neantro Saavedra-Rivano es profesor de la Graduate School of International Political Economy de la Universidad de Tsukuba (Ibaraki, Japón).