

**CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (CIES)  
PB-41**

**REGIONALISMO Y LA NUEVA ECONÓMICA POLÍTICA INTERNACIONAL:  
LA EMERGENTE RELACIÓN ENTRE ESTADOS Y MERCADOS  
EN EL HEMISFERIO OCCIDENTAL**

**DOCUMENTO FINAL**

Manuel Mindreau Montero  
Centro de Investigación de la Universidad del  
Pacífico (CIUP)  
Av. Salaverry 2020, Lima 11, Perú  
E-mail: [mmindreau@up.edu.pe](mailto:mmindreau@up.edu.pe)

Lima, 15 de diciembre de 2001

# INDICE

## Introducción

- 1. La Nueva Economía Política Internacional (NEPI) y el Regionalismo de ‘segunda generación’**
  - 1.1 Concepciones teóricas tradicionales del Regionalismo
  - 1.2 El origen de la ‘Nueva’ Economía Política Internacional
  - 1.3 Teorizando el ‘Nuevo’ Regionalismo
  - 1.4 El rol de los “estados intermedios” en el sistema internacional de la post-Guerra Fría.
  
- 2. Los Estados Unidos y su política exterior hacia el resto del Hemisferio**
  - 2.1 Los antecedentes de una intrincada relación
  - 2.2 El ALCA y la reformulación de la política exterior norteamericana hacia el Hemisferio
  
- 3. El MERCOSUR y la política exterior de Brasil y Argentina**
  - 3.1 La naturaleza consensual de un proyecto geopolítico subregional.
  - 3.2 La posición del Brasil frente al ALCA.
  - 3.3 El Proceso de Integración Sudamericana: Etapas Iniciales y la Reciente Cumbre Presidencial
  - 3.4 Grupos de presión, instituciones e ideologías dentro del MERCOSUR
  
- 4. México: ¿Puente o “Caballo de Troya”?**
  
- 5. Chile: ¿*Global Trader* o “neorrealismo periférico”?**
  
- 6. La Comunidad Andina de Naciones (CAN)**
  - 6.1 Divisiones internas y falta de proyección internacional
  - 6.2 Venezuela
  - 6.3 Colombia
  - 6.4 Perú
  - 6.5 Ecuador
  - 6.6 Bolivia

## Conclusiones

## Referencias Bibliográficas

## INTRODUCCIÓN

El presente documento aborda como su principal tema de investigación la cuestión de la construcción de acuerdos de integración regional entendidos como el resultado de las decisiones de política exterior de los propios estados comprometidos en dicha empresa.

Esta concepción ha recibido considerable atención dentro de la llamada ‘nueva’ Economía Política Internacional, que está siendo utilizada actualmente como enfoque teórico para tratar de entender el reciente auge del regionalismo en un contexto de creciente globalización.

Cabe señalar aquí que la Economía Política Internacional (EPI) es tal vez el área de investigación que mayor atención ha recibido en las últimas tres décadas en el estudio de las Relaciones Internacionales como disciplina autónoma dentro de las ciencias sociales. No obstante, aunque las Relaciones Internacionales hayan conocido un significativo desarrollo teórico y académico dentro del mundo anglosajón –el mismo que se inicia con el fin de la Primera Guerra Mundial– en América Latina, por el contrario, son escasas las referencias a enfoques interdisciplinarios que vinculan en su análisis las ponderaciones de poder en la política exterior de los estados con la evolución del funcionamiento e integración de los mercados.

Sin duda alguna, son los economistas quienes han desempeñado el rol de liderazgo intelectual en lo que respecta al análisis de los procesos de integración, regionalismo y liberalización económica. En nuestra región, en particular, quizás este predominio encuentre su origen en el hecho de que en América Latina, en años recientes, todos estos fenómenos han tenido lugar en un contexto que enfatiza la primacía de las recetas económicas neoliberales del llamado “Consenso de Washington” (Williamson 1989, 1994, 2000; Krugman 1995; Naim 2000; Srinivasan 2000).

En este contexto, la mayor parte de la literatura ha intentado responder a la interrogante sobre si los acuerdos de integración regional (o RIAs por sus siglas en inglés) son buenos o malos para la sustentabilidad del sistema de comercio multilateral encarnado en las negociaciones del GATT y de la OMC. Siguiendo el análisis formulado por Bhagwati (1991), el mayor énfasis se ha dirigido a elucidar si los RIAs constituyen ‘bloques convergentes’ (*building blocks*), ‘bloques divergentes’ (*stumbling blocks*) o ‘piedras en el camino’ (*stepping stones*) hacia el multilateralismo. En la medida que los RIAs han proliferado, crecido y profundizado a lo largo de la última década esta discusión se ha intensificado aún más. Sin embargo, a pesar de la acumulación de evidencia teórica, empírica e histórico-descriptiva no existe consenso todavía sobre la conveniencia de establecer y promover la consolidación de los RIAs (Panagariya 1995; Bhagwati and Panagariya 1996; Schiff 1996; Schiff and Winters 1997; Hoekman, Schiff and Winters 1998). Incluso indicios sobre potenciales efectos adversos tanto para los países miembros como sobre terceros fueron señalados recientemente por un estudio del Banco Mundial que analiza la evolución del MERCOSUR (Yeats 1997).

En tal sentido, es posible afirmar que a la fecha no hay pruebas concluyentes sobre los efectos de desviación de comercio inducidos por los esquemas de integración regional, ni tampoco sobre los potenciales efectos positivos de los RIAs medidos en términos de estimulación de un mayor crecimiento económico, promoción de las inversiones, facilitación de la transferencia tecnológica, cambio de ventajas comparativas hacia actividades de mayor valor agregado, provisión de mayor credibilidad a los programas de reforma estructural o inducción de una mayor estabilidad política dentro del bloque de países que conforman un RIA. Como

señala Winters (1997: 2), las discusiones sobre los RIAs son siempre complejas, aunque frecuentemente vagas en sus conclusiones. Cada caso es, por tanto, *sui generis*.

Por otro lado, muchos de los supuestos costos y beneficios derivados del establecimiento de los RIAs se producen en áreas que los economistas comprenden aún relativamente poco – como por ejemplo, el crecimiento económico, la transferencia de tecnología, la relación entre estados y mercados y los beneficios políticos derivados de una mayor integración económica (Grosman & Helpman, 1995). Más aún, existen muy pocos casos significativos sobre los cuales sea posible llevar a cabo estudios empíricos (Foroutan, 1997). Presumiblemente, la Unión Europea (UE) es el único RIA que es suficientemente grande en tamaño como para afectar el sistema multilateral de comercio de manera significativa y que ha sobrevivido por un tiempo razonablemente largo como para poder observar las consecuencias de su existencia sobre el sistema internacional (Winters 1996).

En suma, si bien la teoría económica ha sido capaz de explicar la racionalidad que conduce a crear espacios económicos “ampliados” que resultan ser más eficientes u óptimos que los provistos por aquellos que se encuentran delimitados por las fronteras de los propios estados, eventos recientes parecerían indicar que existen también factores no económicos que estarían condicionando la política exterior en materia comercial de los estados.

En consecuencia, limitarse a este tipo de discusiones podría resultar inútil al final de cuentas. La cuestión, por tanto, no debería ser si la integración regional es deseable *per se* o si constituye un juego de suma positiva para sus miembros en términos de ganancias (relativas o absolutas)<sup>1</sup> medidas como un mayor volumen de comercio o de riqueza, sino más bien si deberíamos tratar de entender el surgimiento y promoción de los RIAs como proyectos dirigidos por los estados con el objetivo de reorganizar los espacios económicos y políticos regionales (o subregionales) en respuesta a los retos impuestos por el proceso de globalización en la actual era de post-Guerra Fría. En este contexto, los mercados podrían ser vistos como “construcciones sociales” y, como tales, lo que ocurra en ellos estaría directamente relacionado con las decisiones de política exterior tomadas individual o colectivamente por los estados.

---

<sup>1</sup> Este constituye uno de los grandes debates contemporáneos en la teoría de las Relaciones Internacionales. En efecto, neorrealistas y neoliberales difieren sobre el tema de las ganancias absolutas y relativas derivadas de la cooperación internacional. Por un lado, el Neoliberalismo supone que los estados son actores atomísticos que quieren obtener un mayor bienestar, por lo que resulta lógico que busquen maximizar sus «ganancias absolutas» sin importar qué tan bien les vaya a los demás. Los neoliberales aceptan que la presencia de ganancias relativas - que eventualmente favorecen más a un estado que a otros- dificultan la cooperación, mas no la imposibilitan necesariamente, especialmente ante la existencia de intereses mutuos que son satisfechos precisamente como resultado de la cooperación. Asimismo, para los neoliberales, el concepto de ganancias relativas se vuelve ambiguo y pierde relevancia cuanto mayor es el número de participantes en el acuerdo cooperativo. Los neorrealistas sostienen, en cambio, que los estados son «posicionales» y, por ende, no son indiferentes a las ganancias que los otros estados puedan obtener. La importancia que el tema de las ganancias relativas tiene para los neorrealistas se fundamenta en el supuesto de que los estados en una situación internacional de anarquía – entendida como la ausencia de un gobierno mundial– deben recurrir en última instancia a la auto-ayuda para garantizar su supervivencia. En este contexto, las ventajas concedidas a un estado amigo en el presente podrían convertirlo en un peligroso enemigo potencial en el futuro. Se entiende, entonces, el argumento neorrealista de que los estados son especialmente sensibles a cualquier disminución de sus capacidades relativas, puesto que éstas son la base para su seguridad e independencia en un contexto de anarquía. Como sugiere Waltz (1979: 126), la principal preocupación de los estados no es maximizar su poder (en términos absolutos) sino mantener o mejorar su posición en el sistema (en términos relativos). Para una discusión exhaustiva del debate teórico entre neorealismo y neoliberalismo institucional sobre la cuestión de las ganancias relativas versus ganancias absolutas consultar Baldwin (1993), Kegley (1995) y Grieco (1990, 1993).

Es decir, más que enfocar sobre el análisis de los beneficios a los que podríamos acceder de pertenecer o no a un RIA –trátese de acuerdos discriminatorios o no hacia terceros países<sup>2</sup>– el énfasis debería ser puesto en el análisis de las motivaciones de política exterior detrás de los estados que buscan establecer acuerdos de integración comercial o regional, ya sea en un contexto bilateral, subregional o multilateral. El análisis de las estrategias adoptadas en este sentido por los distintos estados latinoamericanos en la última década podría ofrecer un mejor indicador de cómo será la economía política internacional en nuestro hemisferio en el futuro y, por tanto, de los beneficios potenciales de los posibles escenarios en un contexto de creciente globalización.

En esta línea de pensamiento se enmarca el trabajo de algunos autores que están en desacuerdo con el argumento que sostiene que una mayor integración de la economía mundial –como consecuencia de los procesos paralelos de globalización y de integración a nivel regional– reduce el poder de los gobiernos nacionales de los estados (Weiss 1998; Evans 1995). En efecto, a pesar del atractivo que despierta el uso de ciertos conceptos como los de “sociedad global” y “mercados transnacionales”, las habilidades de ciertos estados para implementar estrategias de transformación doméstica y adoptar distintos enfoques y políticas exteriores en respuesta a las propuestas de integración regional y subregional existentes les podrían permitir obtener una ventaja competitiva de gran importancia. En este sentido, algunas de las economías más exitosas se apoyan en el desarrollo de instituciones y de mecanismos de gobernabilidad (interna y externa) que se sustentan en el uso de información y de canales de toma de decisión que son provistos por los propios estados (esto es lo que ha venido a denominarse en la literatura reciente un *state-embeddedness* de las actividades económicas). De hecho, como consecuencia de este fenómeno, la fuerza de las presiones económicas y comerciales encontraría muchas veces su origen en factores domésticos al interior de los estados, siendo sus efectos internacionales variables y dependientes de la fuerza que dichos grupos e intereses domésticos sean capaces de ejercer sobre sus propios gobiernos. En la medida que la integración económica siga su curso, las habilidades de respuesta de los estados –y sus respectivas políticas exteriores– importarán más (y no menos, como muchas veces se ha vaticinado) para la promoción del bienestar social y la creación de mayor riqueza. En suma, el argumento que postula que como resultado de la globalización los estados pierden poder podría resultar siendo un mito.

Cabe señalar, además, que la mayoría de economistas ha ignorado sistemáticamente el análisis de la geopolítica y de las estructuras políticas y sociales al interior de los estados, relegando de este modo a un segundo orden el impacto que estas variables podrían tener sobre la manera en la que funcionan los mercados dentro de un contexto de integración económica (multilateral, regional, subregional o bilateral). No obstante, esta negligencia ha sido igualmente notoria en la Economía Política Internacional (EPI). En efecto, las teorías más difundidas de la EPI (neo-realismo y neo-liberalismo, principalmente) no proveen de una base teórica satisfactoria para embarcarnos en la indagación de la racionalidad del regionalismo contemporáneo (Payne y Gamble 1996: 2). En la misma orientación, y como consecuencia de las crisis financieras que recientemente sacudieron el este de Asia y América Latina, Higgott y Phillips (2000: 376) señalan que, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, Karl Polanyi (1944) y John Ruggie (1982) –quienes por separado intentaron explorar la naturaleza y el enraizamiento social (*social embeddedness*) de los mercados– constituyen tal vez las dos únicas excepciones relevantes a esta omisión dentro de la economía como disciplina científica

---

<sup>2</sup> Es decir, la discusión sobre las ventajas del llamado “regionalismo abierto” (Bergsten 1997).

La presente investigación intenta contribuir a iniciar a cerrar esta brecha al plantear que el análisis de la evolución y de los posibles impactos de los acuerdos de integración regional debe considerar no sólo los aspectos económicos, sino también factores geopolíticos y sociales que influyen las decisiones de los hombres de estado y de otros agentes internacionales. Las reglas de funcionamiento de los mercados y su grado de apertura son el resultado de estas decisiones, las mismas que responden no sólo a la búsqueda de crecimiento económico y un mayor bienestar, sino también –y tal más importante aún– a consideraciones de carácter estratégico y geopolítico que han sido ignoradas del análisis tradicional sobre la formación de los RIAs.

Siguiendo las tradiciones teóricas en Relaciones Internacionales y, en particular, de la ‘nueva’ EPI, estos factores responderían a cambios en la visión que los propios estados poseen del contexto externo, de las estructuras del sistema internacional, de la posición que ocupan ciertos actores dentro del sistema y del balance de poder resultante de la formación de bloques comerciales y alianzas de integración subregional.

Según Beaufre (1982), el traslape de cuestiones geopolíticas y del pensamiento estratégico en la conducción de la política exterior de los estados debe considerarse como un ejercicio de planeamiento de largo plazo, dirigido a combinar todos los recursos disponibles –políticos, económicos, sociales y militares– hacia el logro de ciertos objetivos nacionales. Esta racionalidad estratégica es la que moldea la visión de un estado sobre su propio desarrollo y condiciona la naturaleza de sus relaciones con otros estados dentro del sistema internacional. Por lo general, las consideraciones de geopolítica otorgan coherencia a un conjunto de decisiones y acciones específicas las mismas que, a su vez, la mayoría de las veces, reflejan intereses particulares de ciertos sectores sociales y políticos al interior de los propios estados. Por ello, en el mundo actual, sería riesgoso llevar a cabo un análisis político de los eventos basados simplemente en las tendencias evidenciadas por los mercados.

Del mismo modo, se argumenta también que las asimetrías existentes entre la economía global, por un lado, y los estados y los bloques regionales, por otro, han sido originadas por la aparente “necesidad” de liberalizar los mercados y de reducir el tamaño del estado. Sin embargo, según Higgott y Phillips (2000: 378), cuando estos objetivos son perseguidos en ausencia de provisiones domésticas compensatorias, la liberalización de los mercados (comerciales y financieros) deja de ser una política económica adecuada y corre el riesgo de convertirse en una práctica política carente de consenso. En este contexto, la liberalización económica implícita en los RIAs pasa a ser vista como la causante de efectos redistributivos regresivos que perturban las estructuras sociales vigentes y exacerbaban la resistencia por parte de los grupos domésticos que se encuentran en desventaja. Nuevamente, una de las lecciones derivadas de las crisis financieras en Asia y América Latina de fines de los 1990s sería que los mercados deben ser entendidos como “instituciones sociales”.

Esta línea de pensamiento encuentra su origen en el enfoque planteado por Robert Cox (1981) y los teóricos críticos de las Relaciones Internacionales. Esta corriente, que ha sido bautizada con la etiqueta genérica de la «Nueva Economía Política Internacional», se fundamenta en un método de estructuras históricas definidas como una configuración de fuerzas en la que confluyen capacidades materiales, ideas e instituciones. Sin embargo, estas fuerzas no predeterminan las acciones de los agentes, pero sí les proporcionan oportunidades e imponen restricciones (Gamble y Payne 1996: 7). En este contexto, los individuos y los grupos no son vistos como simple víctimas de las estructuras imperantes, sino más bien como “creadores” de las mismas.

En el presente análisis, tanto la liberalización de los mercados como la integración regional son concebidos como el resultado de la actividad humana y no tan sólo como las estructuras de mercado vigentes resultantes del triunfo del capitalismo occidental sobre el colectivismo controlado por el estado, que era la ideología política de la Unión Soviética y de sus aliados comunistas. Más aún, las recientes reacciones en Asia y América Latina a las crisis monetarias en ambas regiones sugieren que aunque el proceso de liberalización comercial multilateral continuará su marcha, el proyecto neo-liberal expresado en el llamado ‘Consenso de Washington’<sup>3</sup> parecería haber alcanzado un límite, al menos en el corto y mediano plazo, socavando la noción de ‘convergencia’ que predomina en la literatura sobre política económica emanada de la comunidad académica asociada a la OECD a lo largo de los noventas.

En este contexto, y contrariamente a lo que Susan Strange (1996) propondría, se plantea un resurgimiento de la importancia de los estados y su rol en la determinación de las reglas que rigen el normal desarrollo de la economía mundial. Como señalan Rhodes y Higgott (2000: 15), “una lectura de los eventos recientes en las regiones de Asia y América Latina de post-crisis sugeriría que actualmente los gobiernos de los estados, tal vez hoy más que nunca, se ven a sí mismos con la capacidad de desempeñar un rol más activo en el manejo de la demanda macroeconómica”.

Esta visión posee claras implicancias sobre la forma como los proyectos de integración regional pueden ser concebidos. Dado que existe desconfianza en el accionar de las fuerzas de mercado dejadas a su libre albedrío, los RIAs se convierten ahora en proyectos dirigidos por los propios estados en función de sus intereses nacionales y geopolíticos, y no simplemente en la consecuencia lógica de las fuerzas integradoras de los mercados y de los intereses económicos de los agentes involucrados. En este contexto, surgen límites a los procesos de liberalización descontrolada. En opinión de Linda Weiss (2000: 42), “si la lectura es correcta, antes que hablar del retroceso de los estados, es más probable que presenciemos el retroceso de los mercados”. Esta es una cuestión a la que algunas naciones en América Latina aparentemente están empezando a asignar mayor prioridad en sus agendas de política exterior como condición previa a efectuar concesiones de liberalización comercial con los países desarrollados. En tal sentido, el presente trabajo se concentrará en el análisis de las negociaciones hemisféricas de integración regional en las Américas entendidas como el resultado de la interacción política, social y económica de las partes negociadoras, y en las respuestas que los distintos actores han escogido –o están aún considerando adoptar– para enfrentar los retos impuestos por el proceso de creciente globalización en que vivimos.

<sup>3</sup> Como señalan Higgott y Phillips (2000: 360-361), el término ‘Consenso de Washington’ ha sido utilizado para describir un conjunto de principios que enfatizan la liberalización comercial, la desregulación financiera, los procesos de privatización de empresas públicas, la reforma fiscal y tributaria y la flexibilización del mercado laboral, procesos acompañados todos de prácticas políticas democráticas y liberales. Para una revisión crítica del concepto consultar Drache (2001), Naim (2000), Berger & Dore (1996), Boyer & Drache (1996), Doremus et al (1998), Albert (1993), Garten (1993) and Thurow (1992).

# I. LA ‘NUEVA’ ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL Y EL REGIONALISMO DE ‘SEGUNDA GENERACION’

## 1.1 Concepciones Tradicionales de Regionalismo

Múltiples aproximaciones teóricas han tratado de explicar a lo largo de las últimas décadas el origen y diversidad de las unidades de integración regional que existen en el sistema internacional. La variedad de teorías, unida a las características propias de la disciplina, conduce a la práctica ausencia de conceptos generalmente aceptados, tanto en Economía como en Relaciones Internacionales. Este es el caso que presenta la definición del propio término “región”, aspecto planteado por primera vez por Jacob Viner (1950:123). En todo caso, la cuestión fundamental consiste en dirimir si la concentración de flujos económicos y la coordinación de políticas exteriores de distintos estados puede derivar de las llamadas “fuerzas naturales” (proximidad geográfica, complementariedad y convergencia económica, comercio intra-industrias, etc.) o bien de “políticas gubernamentales” formuladas sobre la base de intereses comunes y la creación de nuevas “identidades”.

No obstante, dependiendo de los aspectos que enfatizan o bien de la perspectiva que las origina, en la disciplina de las Relaciones Internacionales las diversas concepciones tradicionales de regionalismo pueden clasificarse en tres grupos (Hurrell 1995: 46). En primer lugar, encontramos a las «teorías sistémicas» que estudian el impacto de las presiones externas sobre una región (es decir, se trata de aproximaciones de carácter *outside-in*). Estas presentan la configuración de unidades de integración regional en el marco de estructuras políticas y económicas de carácter amplio. Son corrientes sistémicas el «neorrealismo» y aquellas basadas en los conceptos de interdependencia interregional y globalización.

El neorrealismo surge a partir de la incapacidad del Realismo para explicar la aparición de “islas de paz y cooperación” en un mundo dominado por la lucha por el poder. El neorrealismo enfatiza la importancia de la lucha por el poder político en un sistema internacional anárquico caracterizado por la ausencia de un gobierno mundial (Waltz 1979). Por tanto, para el neorrealismo tienen una importancia fundamental las configuraciones externas de poder, la dinámica de la lucha por el poder político y los límites del sistema internacional político considerado en su conjunto. En este contexto, en su vertiente económica, el regionalismo puede ser considerado una estrategia dentro de la competencia neo-mercantilista. Así, los objetivos económicos en la integración regional no se derivan de la consecución de un grado de bienestar más alto, sino de la íntima relación entre riqueza económica y poder político y la “inevitable” ponderación de pérdidas y ganancias. Por ejemplo, de acuerdo con la teoría neorrealista, el relanzamiento de la integración europea en la década de los ochentas puede ser considerada una respuesta ante la pérdida de competitividad, especialmente en sectores de alta tecnología. También esta lógica puede ser aplicada a los grupos regionales creados por estados relativamente débiles, que son o no apoyados por las grandes potencias.

En efecto, uno de los factores fundamentales considerados por la teoría neorrealista es la existencia de una potencia hegemónica. Si bien su presencia tiene efectos ambivalentes sobre la formación de unidades de integración regional, existen cuatro formas según las que el carácter hegemónico podría suponer un estímulo al regionalismo y a la creación de instituciones regionales: (i) la creación de grupos subregionales puede responder a la búsqueda de mejorar su posición en el balance de poder imperante. Así puede pensarse en la



Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) frente a Vietnam y la República Popular China en la década de los setenta o bien el MERCOSUR frente a los EEUU en los noventa; (ii) el regionalismo podría actuar como un intento de restringir el ejercicio del poder hegemónico –si bien el fin de la Guerra Fría alteró el contexto internacional, la idea del uso del regionalismo institucionalizado como un medio para restringir los potenciales efectos del desequilibrio de poder continúa siendo un factor importante en la política internacional; (iii) los estados más débiles podrían buscar en la integración con la potencia hegemónica un modo de obtener beneficios –éste caso es tanto más probable cuanto más acusados sean los diferenciales de poder, mayor la proximidad geográfica y más escasas las alternativas externas; y (iv) la potencia hegemónica podría ella misma implicarse en la construcción de instituciones regionales.

Por otro lado, encontramos a las teorías basadas en los conceptos de *interdependencia* y *globalización*. Estas teorías, nacidas en la década de los setentas con los escritos de Joseph Nye y Robert Keohane, resaltan el proceso estructural por el cual la definición de los intereses de Estado se ve afectada por cambios en el sistema económico y tecnológico global. En efecto, Keohane y Nye (1972, 1977) iniciaron esta discusión al indagar sobre la naturaleza transnacional de la intrincada red de vínculos comerciales y financieros en las relaciones internacionales retomando argumentos liberales desarrollados previamente por los funcionalistas y neo-funcionalistas (Mitrany 1966, 1975; Haas 1958, 1964, 1970, 1975a, 1975b).

En este contexto, la globalización actúa sobre el regionalismo en una doble dirección, siendo varias las formas en las que supone un obstáculo a su emergencia. En primer lugar, la cada vez mayor interdependencia económica así como la aparición de asuntos de carácter global crean una poderosa demanda de instituciones sin base regional dirigidas a la solución de problemas concretos que requieren la toma de acciones colectivas. En segundo lugar, podría hablarse de una cohesión “occidental” más que regional derivada de la expansión de la interdependencia económica y el desarrollo de formas de cooperación política, económica y de seguridad a lo largo de los países del área de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que agrupa a los países de mayor desarrollo industrial en el planeta.

Del mismo modo, la globalización podría actuar a favor del regionalismo. En este sentido, una integración cada vez más profunda crea problemas que requieren una administración colectiva y, de forma más específica, formas concretas de regulación que podrían interferir con asuntos domésticos y las prerrogativas de soberanía estatales. De ahí que sea políticamente más viable la construcción de dichas instituciones con un carácter regional más que global. Asimismo, si bien hay aspectos genuinamente de carácter global, es posible que sus efectos incidan de modo más directo dentro de regiones concretas. Además, el regionalismo supone el nivel más factible para reconciliar las presiones hacia la globalización y la integración, por una parte, y la fusión y fragmentación, por otra. Finalmente, la globalización amplía también el número de agentes a tener en cuenta en el análisis de los “regionalismos” (en plural), alterando e intensificando los patrones de competencia mercantilista.

No obstante, la «teoría de la interdependencia compleja» de Keohane y Nye no logró contener el ataque neorrealista que combinaba el énfasis en la primacía de los estados -como principales actores en el sistema internacional- con el supuesto de racionalidad propuesto por los economistas neoclásicos. En este contexto, los estados eran considerados “maximizadores

de utilidad”, es decir, maximizadores de poder tanto militar como económico. Sobre esta base, el desarrollo de la teoría de los regímenes internacionales (Krasner 1983; Haggard y Simmons 1987; Hasenclever et al. 1997; Young 1980, 1986) se convertirá en el enfoque más influyente para explicar la cooperación internacional en un entorno conflictivo, incluso aún en ausencia de una potencia hegemónica (Keohane 1984).<sup>4</sup> Sin embargo, a pesar del predominio de esta concepción de hegemonía y de cómo ésta influye en el desarrollo de los procesos de integración regional, existen algunas consideraciones teóricas que fueron claramente dejadas de lado. Una de ellas se refiere a cuestiones geopolíticas derivadas de la adopción de ciertas políticas de cooperación. Otra es la cuestión referida al porqué algunos estados aceptan y otros se resisten a los designios de la potencia hegemónica.

De otro lado, utilizando una segunda aproximación, pueden asimismo identificarse teorías que enfatizan la interdependencia dentro de la unidad de integración regional. En efecto, dentro de este grupo de teorías pueden considerarse el «neo-funcionalismo», el «institucionalismo neoliberal» y el «constructivismo». Mientras que los dos primeros presentan el regionalismo como respuesta de los Estados ante los problemas derivados de la interdependencia intra-regional, la tercera variante enfatiza la relación entre la interdependencia económica y la comprensión del carácter de identidad y comunidad.

Según el neo-funcionalismo, altos y crecientes niveles de interdependencia pondrían en funcionamiento un sistema de cooperación que conduciría eventualmente a la integración política (Deutsch et al. 1957; Haas 1964). Los gobiernos tienden a la creación de instituciones de carácter internacional con el fin de cubrir determinadas necesidades de carácter funcional, de modo que el proceso se auto-alimentaría extendiéndose (*spillover*) a otras áreas de la cooperación internacional. Según la expansión de carácter funcional, pasos iniciales de carácter parcial en el camino hacia la integración crearían nuevos problemas que sólo encontrarían solución a través de una mayor cooperación. Considerando los aspectos de carácter político, la existencia de instituciones de carácter supranacional catalizaría un proceso de construcción institucional que se iría reforzando a lo largo del tiempo.

Si bien esta teoría tuvo una gran influencia en el estudio de la integración europea, su relevancia en el regionalismo contemporáneo es menos clara. No obstante, podría ocurrir que la teoría neo-funcionalista adquiriera mayor relevancia en el futuro a medida que se profundiza en la cooperación regional y las instituciones regionales se establecen de un modo más firme.

Por otro lado, el «neoliberalismo institucional» constituye la aproximación teórica más influyente en el estudio reciente de la cooperación internacional. De acuerdo con esta escuela los crecientes niveles de interdependencia generan una creciente demanda de cooperación, de modo que las instituciones de carácter internacional permiten reducir las fallas de mercado (Axelrod y Keohane, 1986; Keohane 1984; Lipson 1984; Oye 1986; Stein 1984). La importancia de las instituciones radica en los beneficios que proporcionan y en su impacto sobre los cálculos de los “agentes” y en el modo como los Estados definen sus intereses. Por tanto, de acuerdo con el neoliberalismo institucional la cohesión regional aparecería no a

<sup>4</sup> Crane y Amawi (1997) señalan un gradual proceso de fertilización mutua entre el neorealismo y el neoliberalismo que, en última instancia, estaría llevando a una convergencia en la sub-disciplina. Sin embargo, para Leaver (1994), este aparente proceso de convergencia más que evolución representaría una involución teórica. Higgott (1994) coincide en afirmar que las corrientes ortodoxas no constituyen la mejor manera de estudiar el fenómeno del poder en la EPI. Strange (1995) es aún más categórica al invocar el completo abandono de las teorías llamadas “racionales” en el estudio de las relaciones internacionales.

partir de amplias propuestas para configurar estructuras federales nuevas, sino a partir de la forma en la que la cooperación en áreas específicas crea una red cada vez más densa según la cual la cooperación en cada nuevo asunto se enmarca en un conjunto más amplio y complejo.

Finalmente, las teorías «constructivistas» enfatizan los conceptos de conciencia e identidad regional a partir del sentimiento de pertenencia a una comunidad regional en concreto, de acuerdo con lo que se ha llamado “regionalismo cognitivo”. Existen dos variantes principales del Constructivismo. La primera deriva de forma central y directa del trabajo de Deutsch et al (1957) y presenta la evolución de la comunidad de acuerdo con dos ideas centrales: (i) el carácter de las relaciones interestatales dentro de la comunidad debe ser entendido en términos del sentido de identidad compartida y (ii) el proceso a través del cual una comunidad aparece está relacionado de algún modo con la compatibilidad de valores societarios principales.

Por último, ha habido tradicionalmente teorías que consideran factores domésticos a la hora de explicar el regionalismo. En efecto, ante la construcción de un acuerdo de integración regional siempre aparecerán grupos afectados positiva o negativamente y que, de acuerdo con su nivel de organización, podrían impulsar o bien obstaculizar el proceso. Por otro lado, merece atención el estudio de la relación entre intereses nacionales y personales de los *policy-makers*. Así, Milner (1991) desarrolla un modelo en el que otorga una importancia fundamental a la búsqueda de reelección por parte de los oficiales públicos. Cohen (1996), por su parte, analiza la divergencia de los intereses entre los actores societarios y estatales dentro del sector privado. Entre los factores domésticos que pueden considerarse relacionados con el regionalismo contemporáneo, se halla en primer lugar la coherencia de la organización de cada uno de los Estados integrantes. No es coincidencia, por tanto, que los ejemplos más complejos de regionalismo, esto es UE, NAFTA y –en menor medida– ASEAN o MERCOSUR, hayan ocurrido en regiones donde las estructuras estatales son fuertes y donde la legitimidad de tanto las fronteras como los regímenes no se cuestiona. Por otro lado, es importante estudiar el papel de las instituciones políticas que regulan la interacción entre agentes estatales y societarios.

Otro aspecto a tener en cuenta es el tipo de régimen político imperante en cada uno de los Estados que pasan a formar parte de la unidad de integración. Así, la importancia de la democracia en los países miembros fue crucial en las primeras fases de la formación de la entonces Comunidad Económica Europea. La relación entre democratización y regionalismo es compleja, no obstante. Así, se espera que estos vínculos continúen siendo de un gran interés teórico y práctico. Por último, cabe señalar que el estudio de las preferencias de la política doméstica merece también especial atención en la medida en que, de acuerdo con las teorías de convergencia, la dinámica de la cooperación regional y en particular de la integración económica depende de las preferencias de la política doméstica entre los estados integrantes.

Finalmente, en cuanto a la relación entre estos tres grupos de teorías tradicionales, aunque algunos autores consideran que debería darse prioridad a un único nivel de análisis, la existencia de diversas lógicas relacionadas con el regionalismo contemporáneo permite también, en última instancia, aplicar una metodología ecléctica. En efecto, algunos académicos preconizan la interpretación del desarrollo de los acuerdos de integración regional a partir de las premisas de las distintas teorías anteriormente expuestas de manera tal que mientras las primeras fases de la cooperación regional podrían considerarse resultado de la existencia de un enemigo común o de la presencia de un poder hegemónico –en el sentido

neo-realista–, el avance de las siguientes “etapas” o “fases” del regionalismo podría estar más bien condicionado por una serie de factores domésticos así como por otras lógicas de trabajo como la institucionalista, que enfatiza la presencia del “funcionalismo” dirigido a la solución colectiva de problemas, o la constructivista, que se basa en el desarrollo del concepto de comunidad y la creación de identidades regionales que terminan alterando, muchas veces de manera significativa, la naturaleza y la forma en que se conducen las relaciones internacionales.

## **1.2 El Origen de la ‘nueva’ Economía Política Internacional**

De lo expuesto en la sección anterior, es posible concluir entonces que la corriente ortodoxa de la Economía Política Internacional (EPI) que estudia el fenómeno del regionalismo construida en las tres últimas décadas se basa en el debate ocurrido entre neorealistas y neoliberales institucionales dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales.

En este sentido la “nueva” economía política internacional (NEPI) y el llamado “regionalismo de segunda generación” se contraponen a las corrientes ortodoxas en la manera cómo concibe la producción de conocimiento. La NEPI critica el enfoque positivista según el cual es posible la separación entre objeto y sujeto; entre hechos y valores. Robert Cox (1981) es el primero en aplicar el nuevo enfoque al análisis de la relación entre estados y mercados. Cox distingue entre aquella teoría que busca “resolver problemas” de aquella otra “teoría crítica”. La primera acepta el mundo tal como es, concentrando su atención en hacer que las relaciones e instituciones existentes funcionen más eficientemente. La teoría crítica, en cambio, intenta abstraerse de la realidad económica internacional que analiza y se pregunta cómo surgió el orden que busca explicar. Es decir, se plantea una teoría preocupada del proceso de cambio continuo y del estudio de un todo social, económico y político complejo, más que de partes analizadas individualmente. En este sentido, la NEPI representa una posición reflexiva, una nueva epistemología, que posee la ventaja de permitir la identificación de los trazos de distribuciones de poder alternativas a las prevalecientes en un momento determinado en el tiempo.

Bajo este esquema, los individuos no son concebidos como simples “víctimas” de las estructuras. Por el contrario, se asume que los agentes –individual o colectivamente– son capaces de construir o modificar las estructuras sociales a través del tiempo (Cox 1994; Cox & Sinclair 1996). En este sentido, los mercados son concebidos como construcciones socio-políticas, más que como el resultado de la simple interacción racional entre agentes económicos (Underhill 1994). Esta reformulación permite avanzar la hipótesis de que los complejos socio-estatales representan una variable sumamente importante en el intento de explicar los procesos de cooperación entre estados, particularmente referidos al regionalismo y a los proyectos de integración y liberalización comercial.

Este tipo de pensamiento crítico ha dado origen a una serie de nuevos enfoques, entre los cuales cabe citar los trabajos de los neo-estructuralistas (Gills & Palan 1994), los avances sobre la teoría del sistema mundial (Chase-Dunn 1989, Wallerstein 1979, 1984, 1995), la economía institucionalista (Hodgson 1988, 1994), la escuela francesa de la regulación (Lipietz 1987) y la escuela neo-gramsciana (Gill 1993). Lo que todos estos enfoques tienen en común, y que los diferencia del pensamiento tradicional de la EPI es, en primer lugar, el compromiso de otorgar igual importancia tanto a la estructura como a las acciones de los agentes en sus explicaciones sobre la interrelación entre estados y mercados; segundo, la

tradicional preocupación del materialismo histórico con respecto a la importancia de las fuerzas sociales; tercero, el interés gramsciano por las ideas e ideologías como fuentes de poder (Cox 1983: 168). La incorporación de esta dimensión ideológica y la necesidad de repensar la EPI en un contexto de globalización constituyen las características distintivas de la nueva EPI y representan una avenida interdisciplinaria de investigación para analizar el fenómeno del regionalismo.

En efecto, la globalización sugiere que el control del orden internacional en la época actual escapa más allá de las capacidades y de la voluntad de un estado para mantener dicho orden y niega de esta manera la teoría de estabilidad hegemónica. “La economía política global es un espacio económico que trasciende las fronteras nacionales, aunque coexiste aún con una economía internacional basada en el intercambio regulado por acuerdos y prácticas interestatales” (Cox 1993: 260).

Los estados, débiles o poderosos, se ven igualmente afectados por la globalización. Este último argumento cambia radicalmente la manera cómo se ha concebido tradicionalmente el comportamiento de los estados. La “transnacionalización” vendría hoy a ser un sinónimo de cómo las políticas exteriores deben adaptarse cada vez más a las exigencias de la emergente economía global (Gill & Law 1989). La autonomía decreciente de los estados sobre los procesos políticos internacionales no es consecuencia del incremento del poder de otros estados, sino del desarrollo de una economía de mercado mundial que se encuentra bajo menores restricciones que las economías nacionales del pasado (Strange 1990, 1991). Los estados aún poseen los medios para controlar las fronteras que definen sus economías nacionales. No obstante, son incapaces de controlar la producción globalizada dirigida a los mercados mundiales. Ello explicaría por qué, en un intento por recuperar parte de la autoridad perdida en la agenda económica internacional, los estados exhiben hoy un menor interés en los procesos multilaterales y apoyan con mayor entusiasmo las iniciativas de carácter subregional o incluso bilateral.

Los estados reaccionan a las presiones de la producción global, escogiendo entre estrategias ofensivas (apostando por la competitividad de las industrias nacionales, es decir, adoptando políticas de liberalización y apertura de mercados) y estrategias defensivas (que conllevan un retiro parcial de la economía mundial en ciertos sectores y la implementación de esquemas proteccionistas). América Latina no es la excepción a este tipo de comportamiento. La mayoría de estados latinoamericanos adoptó, en mayor o menor medida, motu proprio o bajo presión de organismos internacionales, políticas de apertura comercial durante las dos últimas décadas. Sin embargo, la región se encuentra en una encrucijada, ya que debe hacer frente a dos tendencias opuestas. Por un lado, los estados deben responder al poder estructural ejercido por el capital internacional, que demanda la apertura de los mercados internos y su integración a la economía global. Por otro lado, la presión de los intereses nacionales de diversa índole, exige que los estados de América Latina compitan por la obtención de ganancias relativas dentro de esa misma economía global. Curiosamente, esta dicotomía no estaría conduciendo a la formación de bloques económicos auto-contenidos como ocurrió en la década de los treinta. En opinión de Cox (1994), el nuevo orden internacional se caracterizaría por la presencia de socios comerciales competitivos. En este sentido, los resultados de los diversos proyectos de integración regional o subregional vendrían determinados por el poder de negociación que puedan ejercer los distintos estados comprometidos en ellos.

### 1.3 Teorizando el 'Nuevo' Regionalismo

Aunque resulta aún prematuro intentar esbozar las líneas teóricas definitivas del llamado 'nuevo regionalismo' utilizando el enfoque de la NEPI, sí es posible plantear qué es lo que podemos esperar al utilizar una aproximación como esta. En efecto, siguiendo a Hettne y Söderbaum (2000), en términos generales, esta sería una teoría sobre el orden mundial en transformación y el surgimiento de un nuevo patrón de gobernabilidad. Es decir, la nueva teoría del regionalismo debería ser capaz de explicar los procesos que conducen a la formación de patrones de cooperación, integración, complementariedad y convergencia al interior de un espacio geográfico transnacional particular, el mismo que no se encuentra necesariamente delimitado por las fronteras de los estados, sino que puede involucrar incluso sólo algunas partes territoriales de los mismos y no su totalidad.

En este sentido, es necesario distinguir entre regionalismo como ideología o programa (que es precisamente el énfasis del 'viejo regionalismo') del proceso mismo de regionalización. Por otro lado, esta discusión sobre los procesos pone en evidencia la existencia de varios regionalismos –en plural– con el fin de destacar la presencia de distintos proyectos regionales y distintos tipos de actividades regionales.

En efecto, el nuevo regionalismo debe ser entendido en el contexto de las transformaciones estructurales ocurridas en el sistema internacional a partir de la década de los ochentas, asociadas además a un entorno de 'post-Guerra Fría'. Estas transformaciones incluyen, entre otros eventos, en primer lugar, el paso de un mundo bipolar a otro multipolar en lo que respecta a la distribución del poder y la emergente división del trabajo. En segundo lugar, es posible hablar de una disminución relativa de la 'hegemonía' ejercida por los Estados Unidos a nivel internacional –aunque a nivel regional en América Latina, más bien pueda constatararse el efecto contrario al haber desaparecido la racionalidad de penetración soviética en el continente. En tercer lugar, debe mencionarse la erosión del sistema internacional de estados-naciones derivado de la Paz de Westfalia (1648), la cual va de la mano de los fenómenos de interdependencia compleja, transnacionalismo y globalización.

Por último, cabe destacar el cambio en la actitud producida en los países en desarrollo y los emergentes estados post-comunistas, los mismos que han adoptado una posición más condescendiente hacia los modelos de desarrollo económico neoliberales y los esquemas políticos democráticos asociados a éstos. En este sentido, el 'nuevo regionalismo' debe ser entendido en un contexto histórico –que se encuentra aún en evolución– tal como el 'viejo regionalismo' surgido en los años cincuentas –y que alcanza un límite como modelo de desarrollo a mediados de los setentas (Haas 1975)– encuentra una explicación en el contexto histórico de la posguerra y en la racionalidad de la competencia entre las superpotencias durante la Guerra Fría.

Es posible afirmar, por tanto, que el 'nuevo regionalismo' encarna una interdependencia más profunda y enraizada que la señalada por Keohane y Nye (1977) dos décadas antes, en la que es posible hablar ya no sólo de una economía política internacional, sino más bien de una economía política 'global', es decir, donde globalización –entendida como un proceso– y regionalismo evolucionan conjuntamente. Por otro lado, el nuevo regionalismo se encuentra íntimamente ligado a la evolución de una serie de factores domésticos al interior de los estados, que condicionan la formulación de su política exterior y que, en algunos casos contribuyen a la erosión del sistema wesfaliano, aunque en otros casos termina por fortalecerlos aún más como agentes tomadores de decisiones. En suma, en palabras de Hettne

& Söderbaum (2000: 457) es posible concluir que “el nuevo regionalismo es un proceso complejo de cambio, que involucra simultáneamente a actores estatales y no estatales, y que toma lugar como resultado de la interacción de una serie de fuerzas que operan a nivel global, regional, nacional y local”. Curiosamente, ninguno de estos niveles es predominante –como antes solía serlo el estatal, por ejemplo– ya que los agentes y procesos en cada nivel interactúan entre sí y la importancia relativa de los efectos que generan estas interacciones difieren a lo largo del tiempo y el espacio.

Utilizando la categoría preferida por Cox (1987, 1996) para designar el estado de transformación estructural del sistema internacional contemporáneo, el ‘orden mundial’ resultante de estas interacciones hace referencia a la necesidad de establecer también determinados órdenes a nivel regional referidos a zonas geográficas particulares. En este sentido, es posible asociar el nuevo regionalismo a una estrategia que nos llevaría a la construcción formal de ‘instituciones’. El concepto de ‘institución’ en este contexto es sinónimo de patrones de cooperación, integración, complementariedad y convergencia al interior de un espacio geográfico transnacional. En opinión de Hettne & Söderbaum (2000: 458), el análisis del regionalismo como construcción de instituciones que generan un ‘orden’ ha recibido escasa atención por parte tanto de académicos como de políticos, quienes han preferido priorizar la dimensión ideológica del regionalismo como lógica para la construcción de espacios geopolíticos que satisfacen los intereses nacionales de sus respectivos estados. En este sentido, resulta necesario indagar aún más en el por qué y el cómo del regionalismo entendido como una ‘construcción social’ en la búsqueda de un ‘orden’ y de mecanismos de ‘governabilidad’ en un contexto caracterizado por la globalización y relaciones internacionales de post-Guerra Fría.

En esta empresa, como se señaló anteriormente, distintos estados se han embarcado en distintos proyectos regionales y subregionales (de allí la necesidad de hablar de “regionalismos” en plural), los mismos que señalan el retorno de la dimensión política a la discusión del orden económico mundial contemporáneo. Esta posición rescucita el argumento que plantea la necesidad de cierto grado de ‘regulación’ en la economía política global. La pregunta aún no respondida sería quién debe ejercer este poder regulatorio y sobre quiénes debe aplicarse. En realidad, esta no es sino una reactualización del debate sobre el origen de la Economía Política Internacional como disciplina, la misma que intenta comprender la lógica –generalmente considerada contradictoria– de la interacción de los estados y de los mercados.

Cabe señalar que en el contexto actual, la lógica mercantilista del estado (que busca dirigir el proceso de crecimiento económico y acumulación de capital con el fin de defender los intereses políticos del estado) no es idéntica a la lógica del estado-nación preocupado principalmente por mantener (o mejorar) su posición en el balance de poder determinado por las estructuras del sistema internacional. Por el contrario, según Hettne (1993), la nueva lógica del estado –que él califica de “neo-mercantilista”– se desarrolla en un contexto que hoy denominamos “economía política internacional”, en el cual lo “político” se refiere a la naturaleza transnacional de las transacciones económicas que toman lugar en el sistema, es decir, al “orden mundial” prevaleciente. En la medida que este “orden” impone ciertas restricciones políticas a la libertad económica, pueden aún detectarse rastros de “mercantilismo”. Este concepto puede resultar controversial, pues históricamente el mercantilismo se encuentra asociado al ámbito de las naciones-estado. Sin embargo, el argumento expuesto aquí sostiene que el fenómeno del regionalismo –en su versión contemporánea– implica un retorno de las variables políticas motivado por la necesidad de regular las interacciones que ocurren en un contexto transnacional. Es decir, el nuevo

regionalismo, como campo de estudio, retoma el punto central de investigación que motivó el desarrollo de la disciplina de la economía política “internacional” hace exactamente tres décadas.

El mercantilismo tradicional puede ser definido como la búsqueda de una “condición de estado” (*stateness*, es el término utilizado en inglés para referirse a esta categoría). En efecto, la condición de estado es una variable que indica el grado relativo de éxito de un “proyecto estatal” en su afán de incrementar la viabilidad y la coherencia del territorio político que representa. Evidentemente, el crecimiento económico es un elemento –entre otros– necesario para alcanzar un mayor grado de *stateness*. Sin embargo, la lógica del mercado es apolítica y no se preocupa del problema de coherencia o integración nacional. Por el contrario, la acumulación y distribución de la riqueza determinada por los mercados podría resultar creando desbalances entre ganadores y perdedores al interior de un mismo estado e, incluso, dependencia externa de otros estados. Por ello se dice que la lógica del mercantilismo es fundamentalmente política. El fin no es la maximización del bienestar económico per se, sino la optimización del control político para consolidar la “condición de estado”.

En un contexto de “economía política internacional” –donde la preocupación principal no es la consolidación de la “condición de estado” o *stateness*– sino más bien el análisis de la falta de coincidencia entre la forma como el sistema internacional se organiza políticamente y la manera como éste mismo sistema funciona económicamente, el supuesto que se plantea es que ningún sistema económico internacional puede existir sin el sustento de un marco político determinado que organice sus principios básicos. Siguiendo esta línea de pensamiento, el argumento sería esta vez que la aplicación del llamado “neo-mercantilismo” a la conducción de las relaciones internacionales contemporáneas tiene implicancias directas sobre las propuestas de integración regional que se han planteado y que se han intentado poner en marcha durante la última década. En este contexto, así como es posible hablar de un concepto de *stateness*, sería posible también hablar de un concepto de *regionness* o “condición de región”. Un mayor grado de *regionness* implicaría necesariamente una mayor interdependencia económica, comunicación, homogeneidad cultural, coherencia y capacidad de actuar como un bloque y resolver colectivamente los problemas particulares de una determinada región.

Un mayor nivel de *regionness* define lo que se denomina actualmente el “nuevo regionalismo”, el mismo que difiere en tres aspectos fundamentales del “viejo regionalismo”. En primer lugar, como se mencionó anteriormente, las concepciones tradicionales del antiguo regionalismo surgieron en un sistema bipolar de Guerra Fría, mientras que el nuevo regionalismo responde a la dinámica de un orden mundial multipolar. En segundo lugar, mientras que el viejo regionalismo es un enfoque impuesto “desde arriba” por los gobiernos – y, en particular, por la grandes potencias del sistema–, el nuevo regionalismo es un proceso mucho más espontáneo originado “desde abajo” con la participación de una serie de actores transnacionales y de la sociedad civil. Tercero, el regionalismo del pasado solía ser muy específico en cuanto a objetivos, en tanto que el nuevo regionalismo es un proceso multidimensional y de mayor alcance. Por ello es posible afirmar que el neo-mercantilismo estaría trascendiendo a los estados-nación.

Sin embargo, debe anotarse que la hipótesis de la teoría del “nuevo regionalismo” que plantea que las iniciativas de integración regional son formas que los estados están promoviendo y adoptando para regular el funcionamiento de los mercados en su propio beneficio resulta bastante perturbadora en un sistema en el que la ideología liberal es aún predominantemente



hegemónica. No obstante, no es la primera vez que se formulan planteamientos de este género. Ya en los cuarentas Karl Polanyi (1944) había criticado la utopía de los mercados al hablar de los “riesgos de la interdependencia planetaria” asociados con el libre comercio. Esta visión escéptica se corresponde con aquella adoptada por los neo-mercantilistas contemporáneos que conciben a los mercados como “sistemas políticos” –es decir, construcciones sociales– y, por tanto, de naturaleza frágil e inestable.

En este contexto, el orden económico y financiero internacional derivado de la Segunda Guerra Mundial –que está siendo tan criticado últimamente después de las crisis en Asia, América Latina y Rusia– no sería sino el resultado del compromiso histórico entre las políticas de *laissez-faire* internacional defendidas por los Estados Unidos y sus aliados y un cierto nivel de control doméstico sobre algunas variables macroeconómicas (inspirado en las propuestas de la economía keynesiana de entre guerras). Este compromiso ha sido llamado en la literatura reciente *embedded liberalism* (Ruggie 1982), el mismo que ha sido gradualmente abandonado como consecuencia de las crisis monetarias de los setentas en favor de una mayor recurrencia en políticas neoliberales. El fin de la Guerra Fría una década después no hizo sino consolidar la posición hegemónica de los mercados. Sin embargo, siguiendo a Polanyi, la evolución actual de la economía política internacional estaría dando lugar a una situación en la que los mecanismos de auto-defensa del sistema entrarían a operar de manera automática.

En efecto, según el neo-mercantilismo, el libre comercio necesita de un régimen político apropiado. Un mundo organizado sobre la base de regiones podría muy bien representar la manera en que la sociedad (guiada por los estados) se aprestaría a protegerse de los retos impuestos por una creciente globalización de las actividades económicas. De allí que el concepto de “región” esté adquiriendo una mayor relevancia como forma de organización para construir el nuevo orden mundial de la post-Guerra Fría en respuesta a las “amenazas” que plantea el desarrollo de los mercados.

Por otro lado, como se señaló anteriormente, si bien la teoría del ‘nuevo regionalismo’ –inspirada en los avances recientes de la NEPI– está aún en una etapa de definición, a continuación se resumen brevemente tres de las bases teóricas a partir de las cuales se ha dado inicio a esta nueva formulación.

En primer lugar, debe citarse la evolución de la llamada ‘teoría social global’ (Hettne & Söderbaum 1999). Según esta teoría los procesos sociales deben ser analizados sin hacer referencia a los espacios ‘nacionales’ y tomando en cuenta un enfoque histórico de la evolución de los propios procesos y de las estructuras de poder (Cox 1996, Hettne 1995). De esta manera, se señala un punto de ruptura con la teoría tradicional –tanto en Relaciones Internacionales como en Economía Política Internacional– que realiza un énfasis muy marcado en el carácter ahistórico del sistema de estados, es decir, que los concibe como agentes inmutables a través del tiempo (Strange 1999; Amoore, Dogson, Germain et al. 2000). Adicionalmente, la teoría social global pretende trascender la tradicional división existente entre las dimensiones internacional y doméstica del análisis en las disciplinas de las Relaciones Internacionales, EPI y la Economía. En este sentido, el énfasis no es puesto solamente en el análisis de los procesos macro de la competencia entre grandes bloques (Unión Europea, ALCA o APEC, por ejemplo), sino también en el llamado ‘micro-regionalismo’.<sup>5</sup> Debe anotarse también que en otras disciplinas, como la geografía, los

---

<sup>5</sup> Como ejemplos de este tipo de análisis pueden citarse a Coleman & Underhill (1998), Fawcett & Hurrell (1995), De Melo & Panagariya (1993), Gamble & Payne (1997) y Cable & Henderson (1994).

estudios culturales o el planeamiento urbano, la principal variable de estudio se encuentra en el nivel sub-nacional o transnacional y no en el estatal.

En segundo lugar, cabe mencionar los aportes del ‘constructivismo social’ como mecanismo de conceptualización del conocimiento compartido, el aprendizaje, la influencia de las ideas y las estructuras normativas e institucionales, los mismos que crean intereses y moldean identidades a lo largo del tiempo para constituir nuevas formas de cooperación y de vida en comunidad en la arena internacional (Wendt 1987, 1999). En este sentido, el constructivismo social permite alejarnos de las estructuras materiales que, según el análisis tradicional, condicionan la evolución del regionalismo y constituye un enfoque sociológico a la teoría sistémica que plantea la construcción de interacciones de manera histórica. Es decir, las regiones constituyen un proceso abierto, que sólo puede ser definido de manera ex post, proceso en el que una multiplicidad de agentes intervienen y colaboran en la constitución del resultado final. En este contexto, dado que resulta imposible determinar de antemano la existencia de ‘regiones’, tampoco es posible hablar de la existencia de intereses regionales pre-existentes. Estos intereses, así como las distintas identidades regionales, son determinados a lo largo de un proceso de interacciones. Para entender la transformación de las estructuras, debemos cambiar el énfasis de las estructuras a los agentes. Según Wendt (1992), las estructuras no tienen existencia propia o poder causal si se encuentran desligadas de los procesos, los cuales son determinados por los agentes y sus estrategias de interacción. En este sentido, el ‘nuevo regionalismo’ aborda la dicotomía estructura/agente al otorgar un rol tradicionalmente negado a los actores transnacionales y domésticos en la evolución de los procesos de regionalización.

No obstante, cabe indicar aquí, siguiendo a Hettne & Söderbaum (2000: 460), que aunque el constructivismo social coincide con el neoliberalismo institucional al afirmar que las normas y las creencias pueden moldear el comportamiento de los agentes, el primero –contrariamente a la visión racional y neoutilitaria del liberalismo– considera que los intereses de los agentes, sus motivaciones, ideas e identidades no están determinadas exógenamente, sino que por el contrario son construidas socialmente. En este sentido, la acción de los agentes es motivada por las ideas, la identidad y el aprendizaje.

Por último, el ‘nuevo regionalismo’ ha recibido un importante impulso gracias al desarrollo de los llamados ‘estudios comparativos’ elaborados sobre la base casos. En algunos de ellos, la variable preferida para realizar esta comparación es precisamente la respuesta que los estados de las distintas regiones están adoptando ante el proceso de creciente globalización en la búsqueda de sobrevivir en un entorno internacional cada vez competitivo. Sin embargo, la literatura que lleva a cabo el estudio comparativo de distintos proyectos de integración regional es aún muy escasa y, en su mayoría muy centrada en el análisis de los grandes bloques (Europa, Norte América y Asia-Pacífico). No obstante, esta tendencia en años recientes ha sido fuertemente criticada por los llamados ‘postmodernistas’, que enfatizan la relatividad cultural de estos estudios y la necesidad de generar conocimiento de carácter multidisciplinario. Por ello, si bien los estudios comparativos proporcionan ciertas pautas para evitar el sesgo etnocentrista y anglo-sajón característico de las Relaciones Internacionales y de la Economía, permitiendo así elaborar generalizaciones que facilitan la construcción de nueva teoría, tampoco debe caerse en la tentación de generalizar conclusiones a partir de unos pocos casos empíricos. Tal vez una forma práctica de mantener el balance entre ‘globalismo’ y ‘localismo’ sería tratar de analizar una región particular considerada en un contexto mundial compuesto por una serie de regiones, las mismas que constituyen un orden mundial caracterizado por diferencias regionales.

Esto nos lleva a tratar de esbozar un concepto operacional de lo que se entiende por ‘región’ – sobre la base de la definición de *regionness* planteada anteriormente– con el fin de describir el proceso por el cual un área geográfica determinada se transforma de un objeto pasivo (es decir, un conjunto de estados vinculados por circunstancias geográficas y que experimentan cierto grado de interdependencia) a un sujeto activo capaz de articular como un solo bloque sus intereses transnacionales a nivel global. Cabe mencionar también que al referirnos a una región, entendemos el concepto como una categoría en formación. Lo importante en el análisis es el proceso de “convertirse” en una región, más que la cualidad de “ser” una región. Dado que en la formulación de la teoría del nuevo regionalismo no existen regiones “naturales” o “predeterminadas” es posible afirmar entonces que las regiones no nacen, sino que son el resultado de las interacciones de una diversidad de agentes que se relacionan en una serie de niveles y en múltiples dimensiones (económica, política, cultural y de seguridad).

En este contexto, pueden distinguirse cinco niveles de complejidad regional o de *regionness* (sin implicar que una región deba necesariamente atravesar por estas distintas etapas secuencialmente para aumentar o disminuir su grado de integración). El nivel más simple es el que identifica un “espacio regional” determinado por características de contigüidad geográfica. En segundo lugar es posible hablar de una región como una “entidad regional” en la que se producen una serie de transacciones e interacciones entre grupos humanos a través de las fronteras. Estas relaciones pueden tener efectos positivos o negativos para la seguridad o el bienestar económico de distintos estados, pero lo importante es que ayudan a conformar una especie de “entidad regional” (*regional complex*).<sup>6</sup> En tercer lugar, puede hablarse de una “sociedad regional” en la que una serie de actores estatales y no estatales desarrollan procesos de comunicación e interacción económica, política y cultural que trascienden las fronteras y promueven el desarrollo de patrones de comportamiento sobre la base de reglas estables y consensuadas. En cuarto lugar encontramos a las llamadas “comunidades regionales” en las cuales la región se convierte ya en un sujeto activo en la escena internacional con una identidad de región más consolidada, mayor institucionalización de sus acciones y mecanismos internos que le otorgan legitimidad como interlocutor a nombre del bloque. Generalmente en esta etapa entran en operación una serie de “regímenes” regionales que constituyen una serie de prácticas, normas y formas de comportamiento estandarizado que regulan las relaciones de los miembros del grupo en una gran variedad de temas de la agenda internacional. Por último, encontramos a las “regiones-estado”. Este constituye el nivel más avanzado del concepto de *regionness*, más difícil o utópico de alcanzar, en el que el bloque adquiere todas las cualidades de un estado nación y funciona como tal dentro del sistema internacional. Algunos se refieren también a esta etapa como la de “imperio”.

Otra variable clave del ‘nuevo regionalismo’ en cuanto enfoque es el significado de la coexistencia de múltiples formas de regiones. Cabe señalar que la noción de que no existe una forma ‘natural’ de región encuentra sus orígenes en los escritos de Mitrany (1975) que rechaza la idea de regiones creadas sobre una base política, por lo que este autor plantea precisamente la necesidad de desarrollar regiones sobre la base de ‘funciones’. Sin embargo, para entender a cabalidad la nueva concepción que plantea la coexistencia de varias clases de regiones sea tal vez más conveniente adoptar el concepto de ‘ordenes mundiales de varios niveles’ desarrollada por Robert Cox (1996). No obstante, esta concepción requiere, a su vez, de una modificación para poder explicar el surgimiento de otros fenómenos regionales como

---

<sup>6</sup> El sistema cristiano latino de la Alta Edad Media o los llamados “security complex” –donde la seguridad de los estados individuales depende de la estabilidad de la entidad regional como un todo, como sucede entre los países miembros del ASEAN- podrían citarse como ejemplo de este grado de *regionness*.

la existencia de ‘micro y macro-regiones’, ‘corredores regionales’ y ‘ciudades globales’. En este contexto, surge un espacio tanto para identificar algunos proyectos regionales donde los estados (tal como lo hacían en el viejo regionalismo) siguen jugando un rol importante para el desarrollo y consolidación de dichos proyectos, como otros en los que distintas organizaciones y agentes no estatales –sobre la base de responsabilidades funcionales– desempeñan el rol principal. Incluso si se toma el caso de la integración económica promovida sobre la base del desarrollo del comercio y de la inversión, es posible identificar un gran número de niveles formales e informales de regionalismo. Es decir, no basta con considerar solamente la relación entre la región particular bajo análisis y el sistema global en su conjunto, sino también la relación entre las distintas regiones, las cuales difieren en términos de niveles (definidos por el tamaño de las mismas) y de formas (determinadas de acuerdo con las funciones que desempeñan esas mismas regiones).

En conclusión, es posible identificar la existencia de continuidades en el programa de investigación que indaga sobre la evolución del regionalismo en las tres últimas décadas. Sin embargo, constatamos también que han ocurrido avances teóricos significativos en este campo, principalmente en la medida en que la literatura reciente es menos estado-céntrica, le atribuye un mayor rol a la política –y no sólo a las funciones– en la formación y consolidación de las regiones y reconoce la importancia del desarrollo del concepto o ‘idea de región’ como una construcción social. Indudablemente, el aumento en importancia de las regiones para la conducción de las relaciones internacionales en el sistema internacional contemporáneo ha motivado la necesidad de comprender mejor estos procesos. En el pasado, la evolución de la entonces Comunidad Económica Europea constituyó el motor propulsor de una mayor investigación sobre el regionalismo. En la actualidad, otros procesos, menos formales e incluso difusos, requieren de mayor investigación para tratar de entender las respuestas que tanto los estados como actores no estatales (subnacionales y/o transnacionales) están adoptando para enfrentar el proceso de globalización de las actividades humanas.

#### **1.4 El rol de los “estados intermedios” en el Sistema Internacional de la post-Guerra Fría.**

En el mundo académico de las relaciones internacionales no existe consenso aún sobre la naturaleza del sistema internacional que está emergiendo después del fin de la Guerra Fría y del colapso de la Unión Soviética. Más aún, a pesar del optimismo inicial manifestado con respecto a la posibilidad de dejar atrás un sistema bipolar caracterizado por la constante amenaza de la aniquilación nuclear, actualmente predomina –tanto entre académicos como entre políticos– una visión bastante escéptica sobre esta etapa de transición hacia un nuevo sistema internacional, el mismo que estaría caracterizado por su incertidumbre, fragmentación y complejidad.

No obstante, en este nuevo escenario sería posible identificar tres procesos que estarían definiendo paulatinamente las estructuras del sistema internacional contemporáneo y que son relevantes para nuestro análisis de las reacciones adoptadas por los estados de la región ante las propuestas e iniciativas de integración económica a nivel hemisférico.

En primer lugar, es posible identificar el surgimiento de una “estructura de poder” desigual y multidimensional. En efecto, contrasta la presencia simultánea de una distribución casi unipolar de poderío militar –concentrada en manos de los Estados Unidos y sus aliados– y de una distribución multipolar de poder económico –en la que curiosamente los Estados Unidos

no comparten necesariamente los mismos intereses que sus aliados militares. ¿Qué implicancias podría tener este híbrido de estructura de poder en el sistema internacional para países intermedios como Brasil o México, o incluso para países más pequeños como Argentina, Chile o los países andinos?

Por un lado, es posible afirmar que el comportamiento de la política exterior de la única “superpotencia” se ha vuelto mucho menos predecible que antes –donde la Guerra Fría imponía una marcada racionalidad a sus preferencias e intereses. Esta dificultad de predicción cobra aún mayor importancia para el Hemisferio Occidental, pues son precisamente los países de las Américas los más interesados en poder establecer relaciones políticas y económicas más estables con su vecino más importante, los Estados Unidos, del cual –en muchos casos– resulta prácticamente imposible desvincularse.

Por otro lado, en la ausencia de una amenaza externa, como fue percibido por décadas el avance del comunismo a nivel global y ante el cual Washington desarrolló la necesidad de desplegar una política de “contención” a nivel mundial, la actual política exterior norteamericana se ha vuelto mucho más dependiente de factores e intereses de grupos domésticos. En el pasado la opinión pública norteamericana se limitó –en la mayoría de oportunidades– a avalar las decisiones de política exterior determinadas en Washington en respuesta a las amenazas externas. Por el contrario, en la actualidad la agenda de la política exterior norteamericana, especialmente en materia de liberalización comercial, refleja una serie de intereses de grupos (sindicatos, ambientalistas, derechos humanos, etc.), así como la visión –a veces antagónica– de las distintas agencias del gobierno que asesoran al Presidente en la toma de decisiones. Evidentemente, en una coyuntura como esta, las acciones de la superpotencia se tornan altamente impredecibles en cuanto a la permanencia de determinadas iniciativas o cursos de acción a lo largo del tiempo. De allí el escepticismo de algunos países latinoamericanos en respuesta a las propuestas de integración económica con el resto de las Américas emanadas de Washington en las últimas décadas.

Asimismo, debe señalarse que esta mecánica de comportamiento al interior de la formulación de la política exterior norteamericana estaría generando también vacíos de liderazgo, especialmente en temas y regiones que no son consideradas excesivamente problemáticas para los intereses de largo plazo de los Estados Unidos, precisamente por no representar amenazas concretas para la seguridad de la superpotencia, seguridad tanto militar como económica. En este contexto, y como consecuencia además de la dicotomía entre poder militar y económico a nivel mundial, las relaciones regionales y el establecimiento de nuevas instituciones –entendidas como prácticas de comportamiento para garantizar la gobernabilidad de las regiones– están adquiriendo una renovada importancia, la misma que se manifiesta en el surgimiento del llamado “nuevo regionalismo”, cuyos principales argumentos teóricos fueron delineados en la sección anterior. En tal sentido, nuevos espacios están emergiendo con el fin de constituir foros de negociación sobre cuestiones comerciales y proporcionar mecanismos para la solución de problemas políticos y de seguridad, especialmente referidos al fortalecimiento de la democracia y el narcotráfico.

En las Américas es innegable que el fin de la Guerra Fría ha significado un aumento considerable del poder de los Estados Unidos en la región al reducir los costos de intervención unilateral o de adoptar políticas sin consultar previamente a sus vecinos. No obstante, este aumento en el poder hegemónico norteamericano –que es visiblemente mayor en el Hemisferio Occidental en comparación con otras partes del mundo– y de la discrecionalidad para la acción unilateral –sustentada en la extraordinaria capacidad militar

norteamericana– no vuelven necesariamente más fácil el ejercicio de determinar bajo qué circunstancias los Estados Unidos se verían tentados a utilizar estas facultades. De allí la relevancia para los países de América Latina de establecer instituciones y mecanismos estables que canalicen las relaciones con la superpotencia en el largo plazo. Por otro lado, esta observación pone de manifiesto que el llamado “poder estructural”, es decir, el derivado de la naturaleza del balance de poder vigente, no es la única variable que determina el comportamiento de los estados. Como se señaló anteriormente, otros factores como la globalización, la institucionalización y los intereses de política doméstica, condicionan también la selección de la política exterior de los estados. En este sentido, el poder estructural –que se origina de la configuración de las estructuras de poder en el sistema internacional y regional, en nuestro caso– no representa necesariamente el mejor indicador para predecir el comportamiento de la política exterior de los estados.

En segundo lugar, la globalización y la mayor interdependencia económica que esta acarrea constituyen otro de los procesos que caracterizan la configuración del nuevo sistema internacional. Para los estados intermedios la globalización implica una mayor exposición de sus economías nacionales a los mercados internacionales y, en consecuencia, una mayor competencia por mercados y flujos de inversión directa extranjera entre economías emergentes que siguen políticas de liberalización comercial. En este contexto, la globalización proporciona a los estados incentivos concretos para iniciar y promover políticas exteriores dirigidas a consolidar una mayor apertura de sus economías y a no “perder el paso” con respecto a los avances que otros estados realicen en esta materia. Por otro lado, la globalización implica el surgimiento de un sistema más plural en cuanto al número e importancia de actores no-estatales que participan en esta red de relaciones transnacionales, eliminando de paso la tradicional división entre política exterior y política doméstica. Aunque, como se señaló anteriormente, esto no significa necesariamente que los estados – como agentes internacionales– pierdan relevancia, sino que por el contrario pueden convertirse en catalizadores que permitan una mejor integración de sus economías al emergente sistema internacional (Weiss 1998). Por último, la globalización acentúa el énfasis de las variables económicas en la agenda internacional, confirmando una tendencia originada a mediados de los setentas cuando se enunciaron por primera vez las teorías de interdependencia compleja (Keohane y Nye 1972, 1977).

Finalmente, cabe mencionar la creciente importancia que las instituciones internacionales están adquiriendo en la era de la post-Guerra Fría en un esfuerzo consciente por crear y fortalecer el cumplimiento de reglas y normas internacionales de gobernabilidad y pautas para la atención de emergencias que ponen en peligro la paz y seguridad internacionales. En este contexto, la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha visto crecer el ámbito de sus acciones y responsabilidades. En el área del comercio, la Organización Mundial de Comercio (OMC) podría ser considerada un paralelo. A nivel regional, la Unión Europea (UE) o iniciativas como el ALCA o el MERCOSUR pueden ser citadas como ejemplos de esta nueva visión que cree necesario el establecimiento de ciertos consensos mínimos para regular las relaciones entre estados. Sin embargo, para los estados intermedios, que son nuestro objeto de análisis en el presente estudio, esta creciente ola de institucionalización representa tanto retos como oportunidades. En efecto, aunque el uso efectivo de instituciones internacionales pueda incrementar la habilidad de los países medianos y pequeños para “atar de manos” a los actores más poderosos en el sistema internacional, también podría darse una situación donde los sistemas de gobernabilidad que terminen legitimándose no reflejen necesariamente los intereses de los países más pequeños y, por el contrario, limiten seriamente sus derechos soberanos. En un contexto como este, la cuestión relevante que debe plantearse cualquier

asesor de política exterior es cómo encontrar mecanismos eficientes para influenciar la agenda y la dirección de los actuales esfuerzos de creación de instituciones.

Con el fin de identificar el rango de opciones estratégicas disponibles para los distintos estados latinoamericanos –medianos y pequeños– resulta necesario no cometer el error de conceptualizar los procesos de globalización e institucionalización como fuerzas que nos conducen inexorablemente hacia una mayor internacionalización de la política y la economía. Por el contrario, debemos entender dichos procesos como un conjunto de acciones dinámicas e inciertas, motivadas por las fuerzas de mercado y la innovación tecnológica, pero también por decisiones políticas hechas por los gobiernos y por actores no-estatales. La principal implicancia de una conceptualización como esta es que los tomadores de decisiones en materia de política exterior en los países latinoamericanos –de economías emergentes y con regímenes en transición– deben optar por estrategias sin tener a su alcance información completa sobre las consecuencias prácticas que dichas decisiones acarrearán, y desconociendo a ciencia cierta las verdaderas preferencias de sus eventuales socios y contrapartes. En un contexto de incertidumbre e información imperfecta, variables no estructurales como las percepciones que se tengan de las intenciones de otros agentes internacionales, el liderazgo y la visión que los estadistas tengan sobre el rol que puede ser desempeñado por su propio país en la configuración del sistema internacional resultan siendo tan importantes como los factores estructurales en el análisis de cómo los estados no hegemónicos o intermedios responden a los retos impuestos por los cambios que ocurren a nivel global.

Cabe señalar aquí, por tanto, tres interpretaciones básicas de cómo las tendencias globales reflejadas en los procesos antes descritos de distribución asimétrica de poder, globalización, mayor integración económica e institucionalización pueden ser interpretadas por los estados que ocupan una posición intermedia en la distribución de poder dentro del sistema internacional o que aspiran a influenciar en la determinación de las reglas de juego que guiarán las relaciones regionales en el futuro inmediato (es decir, aquellos estados que aspiran a convertirse en *rule-makers*). Estas tres interpretaciones o enfoques se asocian a las tradicionales corrientes de pensamiento en Economía Política Internacional: estructuralismo (o enfoque sistémico); neoliberalismo institucional; y la concepción realista contemporánea que habla de los llamados “estados pivote” (*pivotal states*) –estrategia que algunos prefieren denominar “neorrealismo periférico”. Cada una de estas interpretaciones formula predicciones distintas con respecto al rango de opciones estratégicas de política exterior que estaría disponible para los estados intermedios en el Hemisferio Occidental y sobre su probable comportamiento en el sistema internacional. Cabe mencionar que, mientras las visiones estructuralista y realista enfatizan la presencia de restricciones, la concepción neoliberal-institucional señala las oportunidades abiertas por el fin de la Guerra Fría para los llamados estados intermedios.

Debe apuntarse asimismo que el concepto de potencia o estado intermedio es una categoría analítica vaga utilizada por diversos autores con significados y propósitos distintos. En términos generales, no obstante, el término puede emplearse tanto para denotar una “posición” como un “rol” determinado. En el primer sentido, los realistas la utilizan para designar a un grupo de países que ocupan un posición intermedia en la distribución de poder dentro del sistema internacional de estados, es decir, entre las superpotencias y los estados pequeños. Por otro lado, los liberales y la escuela del constructivismo en Relaciones Internacionales –cuando hablan de estados intermedios– se refieren a un conjunto de características de comportamiento o roles desempeñados por ciertos países. En esta segunda concepción, Chile podría ser considerado un estado intermedio, aunque evidentemente en

términos relativos de su poderío económico y militar se encuentre muy por detrás de Brasil o México, por ejemplo.

Siguiendo el análisis formulado por Smith (1996), es posible afirmar que la aplicación del enfoque sistémico-estructural en la actual era de post-Guerra Fría restringe significativamente el rango de opciones de política exterior disponibles para América Latina si lo comparamos con otros períodos previos en la historia de las relaciones interamericanas. En términos generales, Smith identifica hasta seis distintas opciones estratégicas de política exterior que han estado disponibles para los países latinoamericanos con el fin de contrarrestar la hegemonía norteamericana y promover su propio desarrollo económico. Estas estrategias serían: (i) búsqueda de protección y alianzas extra-hemisféricas, (ii) solidaridad tercermundista, (iii) revolución social a nivel doméstico y regional, (iv) mayor integración económica colectiva a nivel regional y extraregional, (v) hegemonía subregional y (vi) alineamiento con los Estados Unidos. En la época actual, sin embargo, algunas de estas estrategias han quedado fuera del rango de opciones disponibles y otras han visto reducido su ámbito de aplicación. En primer lugar, el fin de la fractura Este-Oeste y el enfrentamiento entre comunismo y capitalismo liberal provocó el aumento de la unipolaridad y la hegemonía norteamericana a nivel regional en las Américas, volviendo así sumamente difícil la posibilidad de establecer alianzas estratégicas extraregionales, en particular en el campo de la seguridad militar. En segundo lugar, la solidaridad tercermundista y la cooperación Sur-Sur (tan pregonadas durante la Guerra Fría) se han visto seriamente erosionadas al establecerse distintas categorías entre los propios países en desarrollo, los cuales muchas veces se encuentran en competencia entre sí para obtener mayores flujos comerciales y de inversión extranjera. En tercer lugar, la caída del comunismo en Europa Oriental y el descrédito del estatismo como mecanismo de desarrollo han significado el fin de la opción “revolucionaria” reduciendo sensiblemente el número de modelos disponibles para garantizar el desarrollo sostenible, el mismo que en los noventa se ha centrado básicamente alrededor de las premisas del llamado “Consenso de Washington”.

Como consecuencia de estos eventos, en opinión de Smith, para fines del siglo XX América Latina vio reducidas sus opciones estratégicas a la aplicación de sólo tres alternativas. Por un lado, se podía insistir en la construcción de una comunidad regional (o subregional) más estable a través de una mayor integración económica. Sin embargo, los precedentes a este tipo de iniciativa no resultan muy alentadores. Por otro lado, los países de la región podrían optar por seguir diversificando sus alianzas comerciales y buscar mayores vínculos con Europa y Asia, aunque sin volver las espaldas a los Estados Unidos. Por último, siempre quedaba la posibilidad de buscar una mayor integración y alineamiento con los intereses de la superpotencia. Como se analizará más en detalle cuando se aborden las estrategias adoptadas por diversos estados en el siguiente capítulo, México es el único país en la región para el que esta tercera opción es realmente viable y preferible. Sin embargo, en sus inicios, México – como lo hace Chile – intentó diversificar sus relaciones internacionales antes de comprometerse en el NAFTA. Evidentemente, Brasil habría optado por la opción que busca una mayor integración económica con sus vecinos (particularmente en Sudamérica). Sin embargo, como se verá en su momento, también esta opción habría alcanzado sus límites, como revela la reciente crisis del MERCOSUR. Finalmente, cabe señalar que el desarrollo de reglas, normas e instituciones internacionales puede contribuir notablemente a la consolidación de muchas de estas estrategias y, por tanto, esta variable debe incluirse en el análisis de las opciones escogidas por los distintos países.



Por otro lado, desde una perspectiva neo-liberal institucional, puede afirmarse que el fin de la Guerra Fría abrió el camino para la adopción de decisiones autónomas y formas alternativas para ejercer liderazgo. Siguiendo el análisis de Young (1991), es posible argumentar que existen formas no estructurales de liderazgo que se manifiestan en habilidades técnicas o capacidad de persuasión que son utilizadas por algunos estados intermedios dentro del sistema, en contraposición a las tradicionales formas de coerción sustentadas en la acumulación de capacidades materiales utilizadas por las grandes potencias (Cooper, Higgott, Nossal 1991). Estas habilidades son ejercidas, por lo general, según temas en la agenda internacional y en áreas específicas y no de manera sistemática (como es ejercido el poder tradicionalmente). Dentro de esta concepción, las potencias intermedias constituyen una categoría de países que poseen la habilidad y la voluntad de adoptar un enfoque pro-activo de planteamiento de iniciativas con el fin de insertarse y comprometerse con el funcionamiento del sistema internacional a través de formas no estructurales de influencia asociadas con el uso de sus habilidades diplomáticas y sustentada en un conjunto de acciones coordinadas y especializadas implementadas por un eficiente grupo de diplomáticos profesionales. Puede afirmarse, además, que el comportamiento de las potencias intermedias se asocia a una inclinación por el multilateralismo y la solución colectiva de los problemas internacionales de manera pacífica, la formación de coaliciones, la construcción de instituciones, la mediación y, en general, lo que ha venido a denominarse un comportamiento típico de un “buen ciudadano internacional”. Evidentemente, dada la profusión de temas en la agenda internacional contemporánea, las acciones de los estados intermedios tienden a ser selectivas y a concentrar sus esfuerzos en áreas específicas.

En el contexto antes descrito, tres rasgos característicos de las post-Guerra Fría estarían ayudando a reforzar la habilidad y la voluntad de las potencias intermedias a desempeñar un rol de liderazgo a nivel internacional y regional. Por un lado, tenemos la mayor integración económica mundial, el surgimiento de bloques económicos más poderosos y la relativa pérdida de voluntad de los Estados Unidos para liderar. En efecto, si bien en términos militares la superpotencia ha visto aumentar su hegemonía, en el campo económico es posible hablar de una hegemonía en declive en términos relativos. Una reciente manifestación de este fenómeno se encuentra en el interés de Washington de “compartir los costos” con sus aliados en la implementación de una serie de acciones para la solución de problemas internacionales (como sucedió durante la Guerra del Golfo, las múltiples operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU y, recientemente, las acciones militares en Afganistán). Estos eventuales “vacíos de poder” generados por una superpotencia vacilante y preocupada en mayor medida por asuntos domésticos está ampliando los espacios para una acción más pro-activa de sus aliados y de las llamadas potencias intermedias, quienes podrían asumir el liderazgo en una serie de iniciativas, como en las recientes negociaciones sobre la aplicación y los alcances del Protocolo de Kyoto para tratar el problema del calentamiento de la Tierra, por ejemplo.

Un segundo aspecto que debe citarse es la importancia que los temas económicos y sociales están adquiriendo en la agenda internacional, en relación con las tradicionales preocupaciones de “alta política” o seguridad militar. Por la naturalza misma de los temas de “baja política”, como derechos humanos, medio ambiente o el comercio, las potencias intermedias se sienten más próximas a adoptar ciertas políticas exteriores que benefician sus intereses en estas áreas específicas de la acción internacional. Cabe destacar, además, que muchos de estos temas poseen un indudable componente doméstico que moviliza a una serie de grupos y activistas al interior de los países, por lo que la política exterior de las llamadas potencias intermedias refleja cada vez más estos intereses y la influencia que estos grupos ejercen sobre sus respectivos gobiernos. Finalmente, para los liberales, la creación de instituciones y la

negociación de reglas de juego estables y consensuadas estaría contribuyendo notablemente al establecimiento de estructuras que determinarán comportamientos mucho más predecible y pacíficos en el futuro.

Es necesario apuntar, sin embargo, que esta visión extremadamente positiva sobre el aumento de la influencia que las potencias intermedias pueden ejercer en el sistema internacional es válida en su aplicación cuando analizamos los casos de estados desarrollados y con sistemas democráticos estables como Canadá, Australia, Suecia, Noruega o los Países Bajos. No obstante, este enfoque no refleja las restricciones estratégicas que deben enfrentar el grupo de potencias intermedias provenientes de países en desarrollo como México o Brasil. En efecto, el argumento planteado por Chase, Hill y Kennedy (1999) afirma que si bien algunos países pertenecientes al grupo de las potencias intermedias serán gravitantes para el mantenimiento de un orden mundial estable tanto económico como político, esta influencia no se dará precisamente por el rol pro-activo desempeñado por los mismos, sino por el contrario como una consecuencia no deseada de su gran vulnerabilidad económica externa y de su frágil balance político interno. Este grupo de países intermedios ha recibido recientemente el nombre de “estados pivote” y comparten las siguientes características: (i) son países en desarrollo, (ii) dado su tamaño, posición geo-estratégica, población e importancia económica tienen la capacidad de afectar los intereses de seguridad de los Estados Unidos y sus aliados, y (iii) son países que enfrentan condiciones de inestabilidad interna que afectan su propia gobernabilidad y la de las regiones a las que pertenecen.

La concepción de los “estados-pivote” difiere del tradicional análisis realista en Relaciones Internacionales en dos aspectos. Primero, este enfoque va más allá del uso de variables sistémicas y estructurales –que han caracterizado el análisis neorrealista de las últimas décadas (Waltz 1979)– e incorpora una serie de variables de política doméstica y analiza su influencia en la determinación de la política exterior de los estados. Segundo, enfatiza en el rol y la influencia que los estados intermedios, tradicionalmente considerados actores de “segundo orden” en el balance de poder internacional, pueden tener en la evolución futura del sistema internacional.

Una de las conclusiones que pueden extraerse de aplicar este enfoque al análisis de las relaciones en la región y las propuestas de integración económica en las Américas es que el comportamiento de los “estados pivote” requerirá una mayor atención por parte de los Estados Unidos para poder manejar efectivamente los eventuales retos a la estabilidad del sistema interamericano planteados por los problemas internos por los que atraviesen estos países. Esta es una cuestión sumamente controversial en Washington, donde parecería predominar la visión de que América Latina es una región que no genera muchos problemas –comparada con otras regiones como el Medio Oriente o Asia, por ejemplo– y, por lo tanto, a pesar del discurso político no resulta prioritaria en la cantidad de recursos (materiales y humanos) que deben dedicarse a tratar con ella. La posición que predomine podría implicar distintas consecuencias para el poder de negociación e influencia de los “estados pivote”. Por un lado, una mayor atención por parte de los Estados Unidos hacia América Latina podría significar una mayor capacidad para obtener los recursos y el apoyo internacional necesarios para ayudar a solucionar los problemas de la región. Sin embargo, una iniciativa de esta naturaleza también podría derivar en el ejercicio de una mayor influencia y capacidad por parte de los Estados Unidos para imponer sus preferencias en política exterior debido precisamente a que dispondría de mayores recursos para actuar unilateralmente. En este contexto, los estados de la región no deberían estar preocupados en cómo atraer mayor atención y asegurar los recursos necesarios para atender sus problemas, sino más bien en

cómo enfrentar la tentación que podría predominar en Washington para actuar de manera no consensual.

Otra posible consecuencia de una mayor atención norteamericana hacia América Latina es que, dado que la importancia estratégica de los “estados pivote” se mide principalmente en términos de las amenazas que estos podrían representar para la estabilidad del sistema internacional o regional, estos países podrían ser objeto de una “atención negativa” y crítica por parte de los Estados Unidos, en lugar de plantearse un compromiso constructivo para la solución conjunta de los problemas regionales. En este sentido, el objetivo de los estados intermedios debería ser tratar de mejorar su imagen en el sistema internacional y buscar eliminar la noción de “fuentes de inestabilidad” que aún es ampliamente predominante en la política internacional contemporánea al referirse a estos países. Algunos de estos aspectos serán analizados más en detalle en el siguiente capítulo al referirnos a los casos específicos de los países (o grupos de países) considerados “estados intermedios” o “estados pivote” en la región.

## II. LOS ESTADOS UNIDOS Y SU POLÍTICA EXTERIOR HACIA EL RESTO DEL HEMISFERIO

### 2.1 Los antecedentes de una intrincada relación

Como consecuencia natural de su proximidad geográfica y la asimetría de poder con respecto al resto de actores regionales, histórica e inevitablemente los Estados Unidos han afectado el curso de las relaciones interamericanas a lo largo del último siglo.<sup>7</sup> Sin embargo, esta “relación especial” entró en una nueva etapa a finales de los ochentas, convirtiéndose eventualmente en una forma particular de regionalismo basada en nuevos “intereses nacionales” definidos en Washington. No obstante, el interés norteamericano por sus vecinos es hoy principalmente económico y no esencialmente político como solía serlo durante las administraciones Kennedy, Nixon o Reagan, épocas en las que el llamado «Hemisferio Occidental» fue tratado por Washington como un bloque homogéneo dentro de su estrategia global de contención del comunismo –contexto en el cual, además, los problemas sociales y económicos de la región eran vistos como el origen de la inestabilidad política de la misma (Brigagao 1998).

En particular, en lo que respecta al comercio internacional durante el período comprendido entre el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta fines de los ochentas los Estados Unidos adoptaron una política de “doble vía”. Por un lado, Washington defendió las bondades del multilateralismo liderando el proceso de negociaciones de las “rondas” del GATT y, por otro, actuando unilateralmente cuando era necesario –guiado por su visión “realista” de las relaciones internacionales– con el fin de garantizar el logro de sus intereses de seguridad nacional. En América Latina, las desviaciones respecto del patrón de comportamiento multilateral en cuanto al tratamiento del comercio internacional aparecen por primera vez asociadas a dos eventos que toman lugar en los ochentas: (i) la crisis del pago de la deuda externa que enfrentan los países de la región; y (ii) la percepción de fracaso en el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones multilaterales en el marco del GATT –la Ronda Uruguay. Como sugiere Payne (1996: 99), “aunque separadas en origen y distintas en cuanto a su naturaleza, estos dos cursos de política eventualmente se entrecruzaron y fusionaron en el lanzamiento de la llamada «Iniciativa para las Américas» del Presidente Bush en 1990.”

Sin embargo, antes de explorar los orígenes del componente comercial de la Iniciativa para las Américas –que definitivamente va a influenciar en la posterior evolución del proyecto del ALCA– existe una pregunta que necesita ser contestada. ¿Puede la política exterior norteamericana hacia América Latina en los noventas tomarse como una evidencia de una creciente constatación entre los círculos políticos de Washington de que los Estados Unidos no se encontraban más en la capacidad de moldear por sí mismos las reglas de un orden económico internacional consensuado y que, por lo tanto, un mayor compromiso con América Latina era una condición necesaria para asegurar los intereses nacionales de los Estados Unidos? O, por el contrario, ¿la política exterior de Washington hacia la región podría interpretarse como manifestaciones de acciones unilaterales para configurar una nueva estructura de poder en el Hemisferio Occidental en la cual la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush –y posteriormente la propuesta del ALCA de Clinton– son intentos que buscan evitar que las naciones latinoamericanas consoliden una posición más sólida en la mesa de negociaciones a nivel regional?

---

<sup>7</sup> Excelentes recuentos de fases previas en la política exterior norteamericana hacia América Latina pueden encontrarse en Shoultz (1998), Payne (1996), Smith (1996) y Berger (1995).

Enunciado de una manera alternativa, ¿los intentos para la creación de acuerdos de integración regional en respuesta a los retos planteados por la globalización constituyen un ejercicio dentro de la perspectiva neoliberal institucional que considera a la cooperación y el logro de ganancias absolutas derivadas de dicha cooperación como el primer paso –tomado de manera concertada a nivel regional– para reafirmar el poder de los estados sobre los mercados en la nueva economía política internacional de la post-Guerra Fría, o se trata más bien de un ejemplo de la aplicación de las teorías neorrealistas que consideran que las ganancias resultantes de una mayor cooperación deben ser evaluadas en términos de su importancia relativa y que, por tanto, las cuestiones de balance de poder y geopolítica se encuentran aún en el primer lugar de la agenda de política exterior de los estados? Por cierto, la respuesta a estas preguntas nos llevará a adoptar distintas interpretaciones sobre los motivos que han inspirado la reciente política exterior norteamericana hacia América Latina.

Del análisis de los eventos ocurridos en la última década sería posible proponer hasta tres hipótesis alternativas respecto del origen del enfoque contemporáneo norteamericano hacia sus vecinos al sur del río Grande.

En primer lugar, algunos analistas vinculados a los círculos de poder en Washington sugieren que la política exterior norteamericana es principalmente el resultado de una serie de eventos aislados, de acciones no consensuadas entre las distintas agencias gubernamentales de ese país y de las recomendaciones de política formuladas por una serie de centros de investigación (*think tanks*) que poseen una fuerte influencia en el llamado *foreign policy establishment* de los Estados Unidos. En este contexto, lo que a veces parecería ser vacilación –que oscila entre balance de poder, evasión o incluso negligencia con respecto a los problemas de América Latina– no debería interpretarse de esa forma, sino más bien como el resultado de consecuencias no deseadas fruto de un intrincado proceso de toma de decisiones en las altas esferas políticas de Washington. Más aún, se argumenta que la existencia de innumerables divisiones de interés de los distintos grupos empresariales, laborales, raciales, étnicos y políticos que componen el complejo sociedad-estado en los Estados Unidos no permiten augurar la conducción de una política exterior más coherente en dicho país (Schlesinger 1991).

En segundo lugar, una lectura más “benigna” de los hechos podría persuadirnos de pensar que los líderes de los Estados Unidos se han dado cuenta efectivamente de que son incapaces de establecer de manera autónoma e independiente los mecanismos de operación de la nueva economía política internacional en el mundo globalizado y que necesitan, por tanto, de la ayuda de sus vecinos para crear un bloque regional dentro del cual la «convergencia» alrededor de un conjunto básico de intereses políticos y económicos podría ser alcanzada, pero en el cual los principios de “asociación”, “compromiso” y “cooperación” dominarían el discurso político para consolidar la formación de un bloque de estados democráticos y liberales en el Hemisferio Occidental. No obstante, cabe apuntar que paradójicamente algunas iniciativas de integración regional no han encontrado su origen en Washington, sino en otros estados. Por ejemplo, habrían sido Canadá y luego México quienes propusieron la creación de RIAs con los Estados Unidos –iniciativas que fueron subsecuentemente adoptadas y promovidas por la administración Bush y que eventualmente culminaron con la adopción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). Se argumenta también que, en 1990, fueron las naciones andinas las que urgieron a la administración norteamericana a buscar un mayor compromiso económico con la subregión en su lucha contra el narcotráfico, de donde aparentemente el Acta de Preferencia Comercial Andina (ATPA) e incluso la

Iniciativa para las Américas habrían emanado a finales del mismo año (Feinberg 1997: 39-52).

Payne (1996: 104) sugiere incluso que es posible que el anuncio de la Iniciativa para las Américas haya tenido lugar simplemente con el objetivo de enviar una señal desde Washington al resto del Hemisferio para hacer notar que México no era el único país con el cual los Estados Unidos se encontraban preparados para establecer vínculos comerciales más estrechos. Asimismo, ni en el caso del NAFTA ni de la Iniciativa para las Américas la toma de decisiones en la Casa Blanca concedió mucho tiempo ni espacio para la ocurrencia de consideraciones burocráticas de carácter interno dentro de otras agencias de la maquinaria estatal estadounidense, lo que revelaría la falta de coordinación o consenso en la adopción de políticas gubernamentales. En este sentido, sería posible que el apresuramiento hubiese llevado a la defensa y promoción de un discurso de liberalización comercial quizás no originalmente deseado por la administración Bush. Como señala Feinberg, debe recordarse que en ese momento, tanto el Departamento de Estado como la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR) tenían la visible reputación de oponerse de lleno a las propuestas que promovían el establecimiento de esquemas de comercio preferencial a nivel regional (Feinberg 1997: 47).

No obstante, puede plantearse una tercera hipótesis en virtud de la cual el enfoque adoptado por los Estados Unidos a finales de los ochentas podría ser entendido como un intento deliberado de Washington para rediseñar la economía política internacional de la región en su propio beneficio. En efecto, la promoción de acuerdos de integración regional podría ser vista como un intento consciente de reposicionar a los Estados Unidos para conservar y ampliar su estatus hegemónico en el Hemisferio Occidental, al mismo tiempo que fortalecer su posición de negociación *vis-à-vis* otros bloques comerciales subregionales y de fuera del continente americano. Este hecho reflejaría, a su vez, la importancia que el gobierno de los Estados Unidos asignaba a su política de comercio global en la antesala de un eventual fracaso de la Ronda Uruguay a inicios de los noventas. Sobre este tema, Bhagwati (1993) concluye que la racionalidad subyacente de la estrategia norteamericana en el tema de la liberalización comercial estuvo guiada por una visión de “regionalismo pragmático”, el mismo que lograría asegurar una apertura progresiva de los mercados a nivel multilateral. En este sentido, los acuerdos de liberalización comercial se convierten en instrumentos que permitían ejercer presión sobre el mismo proceso del GATT, en concordancia con los intereses nacionales de los Estados Unidos es su “esfera natural” de influencia –América Latina. Los acuerdos con Canadá en 1989 y la subsiguiente negociación del NAFTA entre 1991 y 1993 podrían entenderse dentro de esta lógica, es decir, como iniciativas al servicio de los intereses de política exterior norteamericana.<sup>8</sup>

La columna vertebral de este proceso está constituida por el viejo debate sobre los estados que pierden poder frente a los mercados en la formulación de su política exterior dentro de un contexto de globalización de la economía mundial. En tal sentido, los acuerdos de integración regional proveerían un marco a través del cual los estados –y las élites locales– pueden manejar mejor el propio proceso de globalización. Este es precisamente el contexto en el que surge el proyecto de la Iniciativa para las Américas, reforzando la idea de que el regionalismo puede ser utilizado como un instrumento de política exterior y concebido como una

---

<sup>8</sup> Cabe señalar que el creciente compromiso hacia la consolidación del Foro de Cooperación Económica en Asia-Pacífico (APEC) asumido por los Estados Unidos desde 1993 –cuando Clinton fungió de anfitrión de la primera reunión anual de jefes de estado de las “economías” miembros de este acuerdo en Seattle– es otro claro ejemplo de esta reorientación en la política exterior norteamericana.

“construcción social” al servicio de los intereses de un estado. Esto último implicaría necesariamente el resurgimiento de un énfasis en la aplicación de la tradición de pensamiento neorrealista entre los hacedores de política en los Estados Unidos. Según Payne (1996: 125), la búsqueda pro-activa de un compromiso con el resto de las Américas puede entenderse como el inicio de un intento por parte de Washington de compensar la pérdida relativa de hegemonía global a través de la consolidación de su hegemonía hemisférica a través de las agendas económica, de seguridad e ideológica.

En efecto, las iniciativas de integración regional encontraron atractivo en importantes sectores de la administración Bush particularmente interesados en ejercer presión sobre los países de América Latina para hacerlos adoptar políticas macroeconómicas más sensatas y aceptar los planes norteamericanos para reestructurar el pago de sus enormes deudas públicas. En este contexto, el Secretario de Estado, James Baker III –para muchos el verdadero arquitecto de la Iniciativa para las Américas– no habría estado tan interesado en defender el llamado hecho por Bush para alcanzar la liberalización comercial a nivel continental, sino en encontrar instrumentos para inducir a los gobiernos latinoamericanos a aceptar ajustarse el cinturón de la austeridad fiscal y reducir su endeudamiento. Más aún, se argumenta que la Secretaría del Tesoro concebía la Iniciativa para las Américas como una forma de premiar y legitimizar los esfuerzos de la élites gubernamentales latinoamericanas que se comprometieron a liberalizar sus economías, contribuyendo de paso a consolidar sus regímenes democráticos (Dominguez 1997). En este sentido, debe mencionarse también que el regionalismo como un instrumento de política exterior puede servir tanto los intereses de la potencia hegemónica como de los estados más pequeños dentro del sistema. De hecho, el apoyo provisto por Washington a la aplicación de las recetas de reforma económica neoliberal ayudó a crear una alianza transnacional de élites políticas, lo cual explica el entusiasmo inicial con el que fue acogida la cooperación a nivel hemisférico tanto en los Estados Unidos como en el resto de América Latina.

Del mismo modo, existe mucha controversia respecto al origen del componente de liberalización comercial de la Iniciativa para las Américas. Algunas especulaciones pueden formularse respecto de si la liberalización comercial fue incluida “casualmente” o fue más bien la “carnada” puesta en el paquete para atraer la atención de los gobiernos de la región. No obstante, la importancia para los Estados Unidos del componente comercial de esta iniciativa es innegable. “En un período de competencia económica intensa con la Unión Europea y el Japón, la administración Bush empezó a considerar a América Latina como la región del mundo donde los Estados Unidos tenían mayores ventajas naturales que sus principales competidores comerciales” (Payne 1996: 105). En aquel momento, América Latina representaba un mercado anual de US\$50 mil millones en exportaciones para los Estados Unidos –es decir, un mercado de destino mayor al ofrecido por Japón. Más aún, se esperaba que el desarrollo de una economía saludable y creciente en América Latina podría absorber entre \$20 y \$30 mil millones adicionales cada año, es decir un monto equivalente al total de exportaciones anuales de los Estados Unidos a Alemania en 1990.<sup>9</sup>

Por otro lado, el cambio radical de aplicar una política de sustitución de importaciones a una estrategia de desarrollo basada en la exportación que había tomado lugar en América Latina desde inicios de los ochentas constituía otra fuerza importante que aumentaba la relevancia de la agenda comercial en las negociaciones con los Estados Unidos. Por lo tanto, en el análisis

---

<sup>9</sup> Las expectativas fueron ciertamente satisfechas. En 1997, los Estados Unidos exportaron US\$286 mil millones a América Latina, es decir, 42% del total de exportaciones globales norteamericanas ese año (Weinberger 1998: 38).

final, podría sostenerse que por su naturaleza el componente comercial –incluido intencionalmente o no por Washington dentro del paquete de propuestas– originó un justificado interés tanto en los Estados Unidos como en el resto de las Américas.

Cabría señalar finalmente que las tres interpretaciones antes presentadas sobre la formación de los intereses de política exterior norteamericana hacia sus vecinos latinoamericanos a inicios de los noventa parecen encontrar sustento empírico. En efecto, la evolución de los eventos en la pasada década nos llevaría a pensar que el enfoque norteamericano hacia la región sería de hecho una combinación de compromisos no deseados, un diseño calculado de políticas neorrealistas y la toma de conciencia –tanto en Washington como en el resto del hemisferio– sobre la necesidad de crear un marco institucional en el cual anclar el futuro de las relaciones interamericanas en los ámbitos político y económico. Según Payne (1996: 104), la Iniciativa para las Américas se convirtió en la declaración seminal de la política económica norteamericana contemporánea hacia la región, manifestando la interdependencia entre reducción de deuda, comercio e inversión como temas prioritarios de política exterior, señalando evidencias de la creciente importancia que América Latina estaba adquiriendo –al menos en la percepción de algunos círculos oficiales en Washington– para el nuevo rol internacional que los Estados Unidos debían desempeñar en la era de la post-Guerra Fría.

Concebidas como asociaciones no intencionales o como resultado de consideraciones de geopolítica para mantener su hegemonía global, la promoción de acuerdos de integración regional por parte de los Estados Unidos en los noventa tuvo el objetivo inicial de estabilizar las economías de América Latina con el fin de consolidar –o imponer, dependiendo de la lectura que uno quiera hacer de los hechos– la puesta en práctica de una serie de reformas económicas neoliberales a través de la región de forma tal de reducir las consecuencias negativas de potenciales crisis que podrían afectar los intereses nacionales de los Estados Unidos.

## **2.2 El ALCA y la reformulación de la política exterior norteamericana hacia el Hemisferio.**

La administración Clinton –que asumió sus funciones en enero de 1993- fue en sus inicios algo lenta en evaluar las implicancias mercantilistas de los objetivos detrás del proyecto hemisférico de liberalización comercial de su antecesor. Irónicamente, precisamente durante estos años las iniciativas de integración regional alcanzaron una prioridad comparable a la que poseyeron tradicionalmente las negociaciones multilaterales en la agenda internacional de la política norteamericana. En efecto, la liberalización comercial se convirtió entonces en la pieza central de las nuevas propuestas y en el tema más importante de la política exterior de la Casa Blanca hacia América Latina durante los noventa. No obstante, la mezcla de improvisación y diseño de opciones de política caracterizarían los meses previos al anuncio del lanzamiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en diciembre de 1994 durante la primera cumbre hemisférica que reuniría a 34 jefes de estado del continente en la ciudad de Miami, Florida.

Como sugiere Feinberg (2000), la decisión de convocar a una cumbre hemisférica involucró tan sólo a unos cuantos oficiales gubernamentales norteamericanos –la mayoría de ellos del círculo más cercano a Clinton en la Casa Blanca- y fue tomada en menos de 48 horas. Más aún, se argumenta que algunos asesores tomaron ventaja de la fluidez en la toma de decisiones que es característica de una nueva administración durante los primeros días en el



cargo y aprovecharon la oportunidad circunstancial de un discurso ya programado para anunciar la propuesta y evitar oposición de otras instancias gubernamentales (Feinberg 2000: 10). En suma, el argumento de Feinberg es que la decisión de crear el ALCA respondió a una circunstancia especial de coyuntura y liderazgo, cuyos alcances no eran fácilmente predecibles sobre la base de la evaluación del poder relativo que poseían en ese momento las distintas coaliciones existentes al interior del *establishment* político norteamericano. Por el contrario, en ese momento predominaba en Washington una posición contraria a extender concesiones comerciales y liberalizar el comercio con el resto del hemisferio. Sin embargo, la velocidad con la que se desarrollaron los hechos y formularon los anuncios públicos terminaron por dominar estos intereses (Feinberg 2000: 12). Dentro de este contexto, la apertura mostrada por el Presidente Clinton al lanzamiento de nuevas iniciativas y la habilidad de algunos oficiales gubernamentales de superar las trabas burocráticas de la oposición habrían contribuido igualmente a definir el curso final de las acciones.

Además, según Payne (1996: 125), la administración Clinton habría logrado –casi inadvertidamente– amalgamar una estrategia que establecía vínculos entre libre comercio, democracia y seguridad de una manera más directa y coherente que la adoptada por el Presidente Bush. En efecto, el ALCA no sólo implica la obtención de beneficios económicos. Por el contrario, “los acuerdos de liberalización comercial concebidos de una manera estructurada pueden ofrecerle a los Estados Unidos tanto beneficios económicos como un marco político para llevar a cabo un manejo eficiente de otros temas de la agenda regional como el tráfico de drogas, los movimientos migratorios y el medio ambiente” (Hurrell 1995: 73). En este sentido, los cambios de política exterior que otorgaron su apoyo al proceso del ALCA –quizás adoptados sin una visión clara de los beneficios derivados del mismo– han servido simultáneamente para defender muchos de los intereses nacionales de los Estados Unidos en la agenda regional. Esta interpretación de los hechos tiene más sentido si la consideramos en un entorno de creciente interdependencia y conflicto como el que caracteriza la competencia entre bloques regionales a escala mundial. No obstante, una vez anunciada la convocatoria a la primera cumbre de jefes de estado en Miami, los activistas norteamericanos dentro del gobierno a favor del libre comercio no pudieron predecir las presiones que los latinoamericanos ejercerían sobre Washington para que los Estados Unidos hicieran un compromiso explícito sobre liberalización comercial y acceso al mercado norteamericano.

Sin embargo, a pesar del optimismo inicial, tanto la Iniciativa para las Américas como el ALCA encontraron problemas de negociación. En efecto, desde el histórico encuentro presidencial en Miami, en el cual se planteó alcanzar una liberalización total del comercio a nivel continental para el 2005, los avances continuaron encontrando obstáculos. Sólo unos días después de su anuncio, el peso mexicano colapsó poniendo en peligro los recientes acuerdos del NAFTA y erosionando de esta forma el apoyo bipartidista existente hasta ese momento en el Congreso de los Estados Unidos a favor de la liberalización comercial con el resto del continente. Estas sombras oscurecieron las perspectivas de estabilidad económica de las naciones latinoamericanas, poniendo en duda la conveniencia de abrir los mercados norteamericanos a sus vecinos del sur. Además, la cumbre de Miami generó confusión en cuanto a los procedimientos. Al tiempo que el ALCA era anunciado, los miembros del NAFTA invitaron a Chile a iniciar negociaciones bilaterales de acceso a ese grupo.<sup>10</sup> Posteriormente, incapaz de obtener la autoridad de negociación rápida o *fast-track* para

---

<sup>10</sup> Debe señalarse que al aceptar la invitación, Chile le dio la espalda al MERCOSUR –establecido en 1991. Argentina se apresuró a ponerse en la fila detrás de Chile y abiertamente comenzó a debatir internamente la posibilidad de salir del MERCOSUR y a cuestionar su alianza estratégica con Brasil. En tanto que Colombia y Venezuela esperaban poder convertirse en los siguientes países en unirse al NAFTA.

acelerar el proceso de aprobación interna en el Congreso, lo mejor que el Presidente Clinton pudo ofrecerle –tanto a Chile como al resto de las Américas– durante la Segunda Cumbre celebrada en Santiago (1998) fue solicitar del Congreso norteamericano llevar a cabo un “progreso concreto” hacia la suscripción del tratado constitutivo del ALCA en la fecha prevista.<sup>11</sup> Este y otros factores contribuyeron a generar una proliferación de acuerdos de carácter subregional en América Latina al tiempo de motivar a otros países –Chile en particular– a acelerar sus procesos de liberalización unilateral y buscar acuerdos bilaterales con otros estados, dentro y fuera del continente. Las crisis en los mercados financieros globales de fines de los noventas y los problemas macroeconómicos recientes de Brasil y Argentina han complicado aún más las perspectivas de éxito del ALCA. En suma, estas serían las principales razones por las que las negociaciones entraron en una etapa de estancamiento.

En este contexto, Smith (1999) ha identificado cuatro obstáculos principales que el proceso de las negociaciones del ALCA tendrían que superar en el futuro cercano: (1) la amplitud de la agenda, (2) definir la forma en que se van a tomar las decisiones; (3) el tratamiento de la asimetría de desarrollo entre los países que participan en el proceso; y (4) la ambigüedad sobre la participación de la sociedad civil en el proceso de negociación. Por lo tanto, la etiqueta de “liberalización comercial” –usualmente utilizada para describir la naturaleza del las negociaciones del ALCA– resulta una subestimación de la magnitud del proceso mismo. Por otro lado, a pesar de que existen 34 países que participan en la negociación, no se han establecido aún reglas precisas en cuanto a la toma de decisiones y se presume que los acuerdos serán alcanzados sobre la base del consenso informal. Lo más probable en un entorno como el descrito sería esperar retrasos e incluso parálisis en el proceso.

Más aún, las diferencias entre los participantes son bastante notables. Las cinco economías más grandes de la región (los Estados Unidos, Brasil, Canadá, Argentina y México) representan más del 90% del PBI y de la producción industrial en las Américas –cifra no tan impactante si consideramos que en la Unión Europea las cuatro economías más grandes representan aproximadamente el 80% del PBI y de la producción industrial de ese bloque comercial (Tavares de Araujo 1998). Sin embargo, la característica singular del ALCA es la presencia de los Estados Unidos que, por sí solos, representan el 85% de la economía de todo el Hemisferio (Weinberger 1998; Bieber y Uribe 1998). En la Unión Europea, por el contrario, la participación es mucho más homogénea: Alemania (28%), Francia (19%), Italia (17%) y el Reino Unido (15%). Para complicar aún más el panorama, entre los países latinoamericanos las cosas tampoco son tan balanceadas. Brasil representa casi el 50% del PBI de la región Latinoamérica, seguido por México (26%), Argentina (19%), Venezuela (4.7%), Colombia (4%), Chile (3.4%) y Perú (2.7%) (Banco Mundial 1996). Estas asimetrías, para no mencionar la disparidad en el tamaño de los mercados o en los volúmenes de comercio intra-regional pueden en efecto jugar un rol importante en el balance de poder resultante. Finalmente, sobre la cuestión de la participación de la sociedad civil en el proceso podría mencionarse que el tema fue impulsado desde Washington como vía para incluir la participación de los grupos en defensa de los derechos de los trabajadores y de los medioambientalistas. No obstante, los países latinoamericanos se encuentran aún muy reticentes a permitir la participación de estos intereses en las negociaciones debido al comportamiento errático que los grupos representantes de la sociedad civil han mostrado en el

---

<sup>11</sup> El *fast track* (hoy rebautizado TPA o *trade promotion authority*) es el derecho concedido al Presidente de los Estados Unidos para enviar un proyecto de ley al Congreso, el mismo que puede aprobarlo o rechazarlo, pero en ningún caso puede modificar o enmendar la propuesta hecha por el Presidente. Este sistema de aprobación o rechazo permite expedir la suscripción de nuevos acuerdos de liberalización comercial. Sin embargo, sólo ha sido utilizado en una ocasión para aprobar el tratado original que puso en funcionamiento el NAFTA.

pasado en los países de la región. Se teme que las acciones de la sociedad civil contribuyan a generar una mayor polarización política –tanto en los Estados Unidos como en América Latina– en lugar de apoyar al proceso desde abajo

Dentro de este contexto, y sobre la base del análisis de la política exterior norteamericana hacia la región en la pasada década, el curso de las negociaciones del ALCA en los próximos años dependerá de dos factores igualmente importantes. Por un lado, la falta de un sólido apoyo político y social dentro de los Estados Unidos para seguir impulsando el proyecto de integración regional (la *trade promotion authority* o TPA es sólo la manifestación externa de este apoyo). Por otro lado, se encuentran las posibles reacciones de Washington ante las emergentes propuestas de integración subregional provenientes de los propios países latinoamericanos, las mismas que estarían siendo concebidas en función de las consideraciones geopolíticas de esos estados. Estas reacciones estarán, asimismo, fuertemente influenciadas por la importancia relativa asignada por los Estados Unidos a los distintos actores subregionales involucrados en ellas.

El debate sobre el apoyo político y social necesarios para alcanzar las metas de liberalización comercial del ALCA ha estado presente por algún tiempo en el mundo académico y ha recibido bastante atención por parte de los medios de comunicación. Sin embargo, aunque existe la percepción de que la principal resistencia a un progreso concreto en las negociaciones del ALCA se encuentra en los Estados Unidos y la ausencia de TPA, una nueva dimensión parecería haber surgido en meses recientes. En efecto, el futuro del ALCA podría depender más bien de las respuestas que los Estados Unidos adopten para acomodarse a las iniciativas de integración subregional propuestas por otros estados del Hemisferio. Estas repuestas, a su vez, se articularían en función de la importancia relativa que Washington le asigne a los distintos actores o grupos de actores en el resto del continente.

En efecto, inmediatamente después de suscrito el NAFTA y de que se le ofreciera a Chile la primera opción para negociar su incorporación al mismo, Washington pareció indicar su preferencia por un enfoque basado en la fragmentación de América Latina en países individuales y subregiones, que estarían vinculadas entre sí por un centro constituido por los Estados Unidos (es decir, el llamado modelo de *hub-and-spokes*). Este cambio en política exterior significó el abandono de una antigua práctica norteamericana –utilizada sistemáticamente durante los años de la Guerra Fría– de considerar a los países al sur del río Grande como un bloque homogéneo. La primera manifestación de la nueva concepción geopolítica puede encontrarse en la aprobación de dos iniciativas comerciales destinadas a la región que se convirtieron en leyes en 1990: (i) la Iniciativa para la Cuenca del Caribe –CBI por sus siglas e inglés– y (ii) el Acta de Preferencia Comercial Andina (ATPA). Ambas iniciativas tenían por objeto otorgar respectivamente una serie de concesiones comerciales a estos grupos de países con el fin de permitir el acceso preferencial a ciertos productos originarios de ambas subregiones y servir como mecanismo de apoyo para estabilizar sus economías fuertemente golpeadas por los efectos del narcotráfico y la guerrilla. No obstante, una nueva “fractura” parecería haberse añadido a la política exterior norteamericana recientemente.

Adicionalmente a cuestiones de ubicación geográfica con el fin de diseñar políticas de aproximación con América Latina, una nueva línea parecería dibujarse entre lo que constituyen los tradicionales intereses comerciales norteamericanos en la región y los nuevos retos a la seguridad nacional de los Estados Unidos planteados por los fenómenos del narcotráfico, movimientos migratorios, amenazas medioambientales y, recientemente,

terrorismo internacional. La adición de una línea divisoria como esta ha provocado una reorganización de prioridades basada en la antigua y tradicional división que existe en Relaciones Internacionales de clasificar la agenda de la política internacional en asuntos de «alta política» y «baja política».

Siguiendo esta concepción y adoptando una perspectiva geopolítica e histórica, visto desde Washington, el fin de la Guerra Fría ha significado una evidente consolidación del poder y un aumento de la influencia que los Estados Unidos son capaces de ejercer en el Hemisferio, particularmente en la zona norte del continente, tanto en asuntos políticos como económicos. Esta “esfera natural” de influencia incluye tanto a los países del NAFTA como a América Central y el Caribe. Más aún, dada su proximidad geográfica y la amenaza que implicarían la presencia de potenciales flujos migratorios no controlados, la inestabilidad política o el daño medioambiental de los países en esta subregión, los Estados Unidos sienten una necesidad imperiosa de sentar las bases de un orden internacional que impida que sus intereses nacionales se vean afectados por las acciones que ocurran o que sean llevadas a cabo por este grupo de estados que son, por tanto, tratados como un todo.

No obstante, al sur de Panamá, se presenta una imagen totalmente distinta. En Sudamérica existen dos grupos de países claramente diferenciados, cada uno de ellos comportando una importancia estratégica distinta para la política exterior de los Estados Unidos. Por un lado, existe un conjunto de estados que son importantes para los norteamericanos por el volumen de sus flujos comerciales y de inversiones. Brasil, Argentina y, por extensión, los países del MERCOSUR y Chile estarían incluidos en este grupo debido al tamaño de mercado que representan, la diversidad en su oferta productiva y, no menos importante, su proximidad ideológica con los Estados Unidos en la implementación de políticas económicas neoliberales –aunque evidentemente este último factor sea más destacable en el caso de Argentina y en menor grado, Chile. Otra característica común con el vecino del norte es que los también llamados países del Cono Sur comparten un compromiso dirigido hacia la consolidación de regímenes democráticos abiertos y sistemas electorales transparentes –aunque, por cierto, con grados variables de éxito en su implementación. Es interesante señalar, sin embargo, que por su importancia económica y estratégica como proveedor de petróleo para los Estados Unidos Venezuela podría estar incluida también en este bloque de países.<sup>12</sup> De ser este el caso, nuevamente podríamos hablar de “ambigüedad” en la política norteamericana, dado que un país cuyo sistema político es actualmente ampliamente cuestionado internacionalmente sería puesto al lado de otros sólo en virtud de su peso económico para los Estados Unidos. De cualquier modo, un mayor deterioro de las condiciones internas en Venezuela podría significar su exclusión definitiva de este bloque. Por el momento, la posición que ocupe dentro de la política exterior norteamericana resulta –por lo menos– incierta.

Por otro lado, el segundo grupo estaría compuesto por aquellos países que representan una amenaza potencial a los intereses de seguridad nacional de los Estados Unidos de deteriorarse aún más las condiciones de inestabilidad social y fragilidad de sus respectivos regímenes políticos. Nos referimos aquí a los convulsionados países andinos de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, para los cuales el tratamiento que reciban de la política exterior norteamericana será altamente dependiente de cómo enfrenten sus respectivos problemas de narcotráfico, guerrilla, reforma política y conservación del medio ambiente. Como demuestra el anuncio del “Plan Colombia” efectuado por el Presidente Clinton en agosto de 2000, el primero de estos temas domina largamente la agenda norteamericana en la subregión. Por otro

---

<sup>12</sup> De hecho, este habría sido el factor que condicionó que Venezuela no fuera considerado como “país andino” en los beneficios comerciales concedidos unilateralmente por los Estados Unidos en el ATPA.

lado, un mayor deterioro en las prácticas democráticas exhibidas por los países de la subregión –que no ha sido extraña en los últimos años a la presencia de regímenes autoritarios aunque combinados con la aplicación de recetas económicas neoliberales– constituye también una preocupación adicional para Washington. Asimismo, como en el caso de Venezuela, debe mencionarse que hablando en términos estrictamente económicos, dado el tamaño de la economía colombiana y la importancia del mercado norteamericano para los productos de exportación de este país, podría argumentarse que Colombia debería también ser considerado integrante del primer grupo en donde predominarían los intereses de baja política. Tanto Venezuela como Colombia han evidenciado históricamente estrategias de desarrollo orientadas hacia el “norte” y para muchos podrían ser considerados parte de la economía política caribeña y, por extensión, de la sección septentrional del continente. No obstante, a pesar de los vínculos históricos, Washington se habría visto forzado a adoptar un enfoque distinto en el caso colombiano. La inestabilidad política y social –y no los flujos comerciales o de inversiones– habrían pasado a ser considerados como los temas de mayor preocupación por parte de los Estados Unidos en este país sudamericano.

Cabe señalar aquí tal vez que, como consecuencia de los recientes eventos relacionados con el terrorismo internacional y la aparente importancia que la llamada “triple frontera” entre Paraguay, Brasil y Argentina está adquiriendo como refugio para terroristas radicales islámicos, los temas de “alta política” podrían ser incorporados también en la agenda norteamericana hacia esta subregión. De consolidarse esta tendencia, existiría más bien un impulso a eliminar la fractura antes señalada y revertir los enfoques que adopte la administración de George W. Bush hacia los países sudamericanos, considerándolos nuevamente como un solo bloque, en donde alta y baja política serían importantes por igual.

No obstante, al aplicar la visión que divide a Sudamérica según criterios de alta y baja política, los Estados Unidos estarían también tratando de obstaculizar el surgimiento y consolidación de este bloque subregional, el mismo que ha sido liderado en meses recientes por un Brasil mucho más asertivo. La afirmación precedente encuentra sustento en las reacciones de Washington frente a la realización de la primera cumbre presidencial sudamericana llevada a cabo en Brasilia en agosto y setiembre de 2000, reunión en la que se discutió por primera vez en la historia una agenda común de política internacional para todo el sub-continente. En efecto, entre el 15 y el 19 de agosto de ese año, en un esfuerzo sin precedentes y tan sólo a escasas semanas de que la cumbre sudamericana tuviera lugar, Madeleine Albright, Secretaria de Estado norteamericana, organizó un viaje relámpago a cinco naciones sudamericanas incluyendo Brasil, Argentina y Chile. La visita, anunciada oficialmente con la intención de buscar apoyo político para la concesión de US\$ 1,300 millones de dólares por parte de los Estados Unidos en ayuda financiera para la lucha antinarcóticos en Colombia, sirvió también a la diplomacia norteamericana para alterar la agenda de la cumbre y expresar la preocupación de Washington con respecto a las implicancias que esta reunión presidencial pudieran tener sobre el proceso de negociaciones del ALCA.

Durante su visita Albright manifestó que los Estados Unidos consideraban la convocatoria a la cumbre sudamericana como una “contribución” para el proceso de integración regional hemisférico y el fortalecimiento de la democracia en las Américas.<sup>13</sup> No obstante, la retórica política norteamericana contrasta fuertemente con las acciones tomadas ese mismo mes, en particular en relación con la política anti-narcóticos en la región. En efecto, el rol protagónico

---

<sup>13</sup> El Clarín, “Una visita relámpago al Brasil.” Buenos Aires, 16 de agosto de 2000.

asumido por Colombia en las recientes iniciativas norteamericanas difiere de las políticas adoptadas anteriormente por Washington para atender los problemas subregional de manera consensual. Por ejemplo, cuando el presidente George Bush visitó Cartagena en 1990, los presidentes de Perú y Bolivia fueron invitados a participar también como una expresión de la voluntad de concertación norteamericana en la aplicación de sus políticas para luchar contra el flagelo del tráfico de drogas en la región. Debe recordarse además que el propio presidente Clinton, durante una visita a Sudamérica en 1998, intencionalmente omitió a Colombia de su itinerario como señal de desaprobación hacia la política antinarcóticos de ese país. Sin embargo, sólo dos años más tarde, Colombia emergía como el actor clave de una nueva estrategia norteamericana, a pesar de la inconsistencia y de los errores que caracterizaron las recientes acciones colombianas en su lucha contra narcotraficantes y guerrilleros.

Aunque una de las principales preocupaciones de Brasil sobre el Plan Colombia es el uso indiscriminado de elementos químicos y biológicos para eliminar las plantaciones de coca, entre los círculos militares brasileños se sospecha que la política anti-narcóticos de los Estados Unidos esconde objetivos de largo plazo destinados a obtener el control estratégico de la Cuenca Amazónica. En efecto, el desencadenamiento de una crisis de grandes proporciones en Colombia podría servir de pretexto para el emplazamiento de tropas norteamericanas en la región. Incluso existen reportes de que durante la visita de Albright a Brasil, se le pidió explícitamente al Presidente Cardoso el uso de bases militares brasileñas y de sistemas de radar para servir de plataformas para la implementación del componente militar del Plan Colombia.<sup>14</sup> Como consecuencia, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Luiz Felipe Lampreia –amparado en el principio de no intervención– anunció que su país no compartía el mismo nivel de compromiso que los Estados Unidos hacia el Plan Colombia y rehusó verse envuelto en “iniciativas extra-regionales” que podrían ocasionar una agravación del conflicto. Madeleine Albright y su segundo en línea en la Secretaría de Estado, Thomas Pickering, insistieron en que el tráfico de drogas se había convertido en un “problema regional” que debía ser resuelto colectivamente.<sup>15</sup> Esta afirmación fue ratificada en declaraciones formuladas por William Cohen, Secretario de Defensa norteamericano durante la administración Clinton, según el cual Washington quería que los gobiernos de los estados sudamericanos consideraran la situación en Colombia como una “amenaza de defensa subregional” en lugar de un simple problema “interno”.<sup>16</sup> Los países limítrofes (incluyendo a Brasil) temen que la implementación del plan agrave la situación existente al aumentar la violencia y generar una “reubicación” de las plantaciones de coca y flujos migratorios de refugiados y guerrilleros hacia sus propios territorios. De hecho, el conflicto en Colombia ha generado ya incursiones de terroristas en Panamá y Venezuela que huían buscando refugio.

Dentro de este contexto, la fecha escogida por Clinton, 30 de agosto de 2000, para visitar Colombia y lanzar su plan de ayuda, tan sólo un día antes de la inauguración de la cumbre sudamericana en Brasilia podría entenderse no sólo como el resultado de una coincidencia. En efecto, podemos especular que el anuncio estuvo dirigido a sensibilizar a la opinión pública respecto de la gravedad de los problemas de narcotráfico y subversión en Colombia, y por extensión en la subregión, los mismos que harían necesaria una respuesta colectiva para ser resueltos. De cualquier modo, la visita de Clinton a Cartagena se tradujo inmediatamente en un cambio de prioridades de último minuto en la agenda de la cumbre presidencial que se

---

<sup>14</sup> La Jornada, “La cumbre de Brasilia ante el expansionismo estadounidense”, 31 de agosto de 2000.

<sup>15</sup> El Nacional, “Sudamérica dibuja su propio mapa político y comercial”, 31 de agosto de 2000.

<sup>16</sup> Estado de Sao Paulo, “A Amazônia é problema nosso”, 19 de octubre de 2000; El Clarín, “Sin Apoyo al Plan Colombia”, 19 de octubre de 2000.

inició al día siguiente. De este modo, el llamado “Plan Colombia”, un tema originalmente no incluido como tal en los debates de los presidentes sudamericanos asumió el rol protagónico durante el primer día de la cumbre. Los Presidentes exigieron ser informados más extensamente sobre las implicancias de la participación directa de los Estados Unidos en Colombia a fin de tomar medidas para evitar consecuencias no deseadas derivadas de las acciones implementadas. Más aún, con el lanzamiento del Plan Colombia los Estados Unidos pusieron a Brasil en una situación contradictoria. En efecto, por un lado, Brasil emergía como el asertivo líder sudamericano que convocaba una cumbre de más alto nivel y avanzaba sus objetivos geopolíticos de integración física y de una posible fusión entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Sin embargo, por otro lado, la diplomacia brasileña asumía una línea tradicional no-intervencionista y permanecía ambivalente respecto de los serios problemas –narcotráfico y terrorismo– que enfrentaban sus vecinos sudamericanos, cuestionando de este modo sus ambiciones de liderazgo subregional.

Adicionalmente, los Estados Unidos no sólo evidenciaron tener una política muy definida hacia Colombia, sino que surgen como promotores unilaterales de una iniciativa que ahora buscaban convertir en acciones concertadas a nivel internacional. Durante su visita a Cartagena Clinton envió un claro mensaje, incluso comprometiendo la concesión futura de ayudas financieras para aquellos países de la región que apoyaran directamente los esfuerzos llevados a cabo en Colombia. De este modo, al asumir una actitud pro-activa, los Estados Unidos lograron penetrar lo que Brasil pretende es su zona exclusiva de influencia asumiendo una voz mucho más fuerte que la del potencial líder sudamericano. Algunos consideran que estos constituyen indicios de que Washington, una vez más, fue capaz de manipular las “movidas” del tablero geopolítico sudamericano, en tanto que los brasileños tuvieron que limitarse a observar. Además, la visita de Clinton a Colombia evidenció nuevamente la preferencia de Washington por la aplicación de políticas unilaterales en sus relaciones con el resto de las Américas, reforzando así las sospechas respecto a las reales intenciones que podrían detras del proyecto del ALCA. Finalmente, dado que se existe la creencia de que los Republicanos se inclinan más que los Demócratas a la llamada política de “división” de la región en bloques, el camino seguido por la administración de George W. Bush en los próximos meses podría resultar en una confrontación aún más abierta con los actores regionales clave, especialmente con Brasil, pudiendo afectar el curso final de las conversaciones sobre la manera de llevar a cabo la liberalización comercial en el Hemisferio.

### III. EL MERCOSUR Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL Y ARGENTINA

#### 3.1 La naturaleza consensual de un proyecto geopolítico subregional.

Analizadas desde una perspectiva histórica las relaciones internacionales del Brasil se caracterizan por su pragmatismo. En efecto, la flexibilidad en la determinación de sus alianzas estratégicas establecidas a lo largo del tiempo es una lógica consecuencia del interés por asegurarse el acceso a los recursos básicos que este país necesita para promover su propio desarrollo económico. Cabe señalar, sin embargo, que curiosamente estos recursos no fueron buscados en América Latina ni en los países vecinos, sino en Europa, Japón y Norteamérica (Cervo 1994; Lessa 1998; Guilhon de Albuquerque 1996). Asimismo, la diversidad de las relaciones estratégicas ha sido siempre considerada por los estadistas brasileños como el mecanismo ideal para evitar la exclusión en el plano internacional y protegerse de las acciones unilaterales tomadas por algunos estados más poderosos (Costa Vaz 1998: 89-91; Lafer 1992).

Por otro lado, a pesar de considerar tener credenciales suficientes para asumir un rol de mayor influencia en la arena política internacional, Brasil nunca jugó un papel protagónico a nivel internacional que pueda ser considerado commensurable con el tamaño de su economía, población y territorio. Sólo durante el gobierno de Itamar Franco a inicios de los noventa es posible afirmar que Brasil se embarcó en la empresa de obtener reconocimiento mundial como “potencia intermedia”. De hecho, la creciente sofisticación de su entretendido social y cultural ha multiplicado las áreas de interés nacional que son debatidas en foros internacionales. Esto, a su vez, ha ayudado a crear las condiciones para que Brasil se comprometa aún más en la formulación de reglas globales de gobernabilidad.

En este sentido, la administración del presidente Fernando Enrique Cardoso ha tenido bastante éxito en dirigir la atención de la opinión brasileña hacia problemas internacionales previamente ignorados como, por ejemplo, el narcotráfico, la conservación del medio ambiente o la protección de los derechos humanos. Además, durante los noventa, Brasil fue elegido en dos oportunidades como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU para los períodos 1993-1994 y 1998-1999. En total Brasil ha asumido esta responsabilidad en ocho ocasiones desde que la ONU fuera creada en 1945. Debe hacerse referencia también al liderazgo brasileño en la organización de la llamada “Cumbre de la Tierra” o Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que se llevó a cabo en Rio de Janeiro en 1992 a iniciativa de la ONU. En aquella ocasión, Brasil jugó un rol decisivo en la promoción del concepto de “desarrollo sostenible” (surgido en 1987 a partir de la presentación del informe de la Comisión Brundtland) y en la discusión de la nueva “agenda para el desarrollo”. Asimismo, la actitud conciliadora brasileña fue fundamental para lograr aproximar a las partes separadas por posiciones antagónicas tanto en la conferencia de la ONU sobre Derechos Humanos llevada a cabo en Viena en 1993 (en dicha oportunidad, Brasil encabezó la Comisión de Administración y el Comité de Redacción) como en las negociaciones de París que concluyeron con la firma de la Convención Internacional sobre Armas Químicas. Brasil asumió también un rol pro-activo en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y en la formación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). De esta forma Brasil se habría convertido en uno de los pocos países en desarrollo con “intereses globales” y una creciente participación en organismos multilaterales (Levitsky 1998). Por ello, gracias a estar demostrando ser un honesto interlocutor capaz de generar consensos entre las partes, para muchos autores Brasil se habría convertido en un candidato natural para



representar a América Latina en una eventual expansión del número de miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU.

Otro cambio importante en la política exterior brasileña que ha tenido lugar en la última década se refiere a que, a pesar de promover activamente una integración más profunda y activa de su economía en los mercados globales tomando como base la liberalización del comercio internacional y la mejora de eficiencia en su estructura productiva, en las negociaciones internacionales en las que participa Brasil defiende también el concepto de “globalización asimétrica”. Este concepto refleja la idea de que la globalización –dada la divergencia en capacidades de cada uno de los países participantes– produce sesgos en la distribución de los beneficios e ingresos generados entre estados y al interior de los mismos. Esta posición fue hecha manifiestamente evidente durante la reunión bianual de la OMC en Seattle en 1999, donde los representantes brasileños abogaron por la necesidad de diseñar mecanismos para eliminar las distorsiones de mercado y de incluir cláusulas de desarrollo diferenciado o especial para las economías menos avanzadas.<sup>17</sup> Como se discutirá posteriormente, este tipo de pensamiento estaría condicionando el enfoque adoptado por Brasil *vis-à-vis* las recientes iniciativas de integración regional y el proceso del ALCA en sí mismo.

Por otro lado, en lo que respecta a América Latina, hasta fines de los ochentas la importancia de la región para Brasil se manifestaba casi exclusivamente en términos políticos. Los flujos de comercio brasileños se producían básicamente con los países industrializados de América del Norte, Europa y Asia, en donde era posible encontrar mercados, tecnología y capitales. Por décadas, esta fue la visión del entorno internacional predominante entre los miembros de la élite política brasileña, la misma que engendró un marcado escepticismo y hasta oposición a las distintas iniciativas de integración regional. Adicionalmente, los regímenes autoritarios existentes en muchos países de América Latina dificultaban la cooperación diluyendo las perspectivas para el surgimiento de una asociación regional. Sólo el gradual retorno a la democracia y la adopción de políticas neoliberales en lo económico pavimentaron el camino para el resurgimiento de iniciativas de integración en la región.

No obstante, en años recientes el concepto de “América Latina” parecería haber perdido relevancia para Brasil. En efecto, su uso en círculos diplomáticos durante las últimas décadas llevó a la adopción de una percepción errónea sobre la existencia de una realidad homogénea basada en un fuerte sentido de unidad y de intereses comunes. En este contexto, “América del Sur” aparece como un concepto más preciso. Este último término hace referencia a una mayor cercanía geográfica y económica, en tanto que “América Latina” se basa más bien en cuestiones de similitud cultural y lingüística, más difíciles de medir. Por ello, sólo en años recientes Sudamérica pasó a ser considerada la esfera de influencia geográfica del Brasil, un espacio donde las empresas brasileñas pueden implementar procesos de expansión natural. No debemos olvidar que Brasil mantiene fronteras con diez países de la subregión, que además se encuentra mucho más diversificada que el modelo económico y comercial que exhiben América Central y el Caribe –orientado esencialmente hacia los Estados Unidos. En la medida que el regionalismo se convierte en una de las tendencias más importantes de la economía mundial en las últimas dos décadas, Brasil volteó la mirada hacia América del Sur, no sólo

---

<sup>17</sup> Respetados economistas como George Soros y Dani Rodrik argumentan que la liberalización del comercio y la apertura de mercados para países como Brasil eventualmente reducirá las tasas de crecimiento y conducirá a una mayor exacerbación de las desigualdades. Relatório Especial UNIR n° 058/2000, “A Falência do Consenso de Washington”, Brasília, 29 de setembro de 2000.

como su entorno geográfico e histórico, sino principalmente como opción clave para el futuro del comercio brasileño y de formulación de su política exterior.

En este contexto, los intentos para fortalecer el liderazgo brasileño en Sudamérica –en donde representa aproximadamente el 50% de la economía, población y territorio comenzaron sólo a principios de los años noventas con la creación del MERCOSUR y la negociación de una serie de acuerdos bilaterales de cooperación económica con Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela en el marco de la llamada “Iniciativa Amazónica”.

No obstante, para consolidar este nuevo curso de política exterior, Brasil comprendió que sus relaciones con Argentina debían ser reformuladas desde sus cimientos sobre la base de un proceso de reconciliación o *rapprochement*. En efecto, poco después del retorno a la democracia, Brasil y Argentina decidieron empezar a poner de lado sus antagonismos históricos. En 1985 los presidentes Sarney y Alfonsín suscriben la “Declaración de Iguazú”, que representa la primera piedra en el proceso de aproximación entre ambos países. Posteriormente, entre julio de 1986 y marzo de 1991 más de 20 acuerdos de cooperación bilateral fueron suscritos entre ambos países (Escudé 1999).

Adoptando una nueva lectura de sus relaciones bilaterales, los intercambios comerciales aparecen por primera vez como uno de los puntos principales en la agenda subregional. De hecho, después de la crisis de la deuda a inicios de los ochentas, el entorno internacional había vuelto poco auspiciosa la cooperación multilateral, en tanto que la integración bilateral y subregional aparecían como opciones naturales para lograr el objetivo de promover el desarrollo económico. En este contexto, Sudamérica –y Argentina en particular– finalmente adquieren para Brasil una funcionalidad económica extendida. Más aún, dado que su asociación con Argentina puede entenderse también como el resultado de la convergencia política alrededor del ideal democrático y del reconocimiento mutuo de los beneficios derivados de una mayor interdependencia económica, desde sus orígenes esta nueva alianza estratégica iba a ser mucho más simétrica que las previamente establecidas por Brasil con países desarrollados como Alemania o Japón.<sup>18</sup>

La constitución del MERCOSUR (1991) extendió el emergente polo de cooperación bilateral para albergar también a los países vecinos de Paraguay y Uruguay, sentando de esta forma las bases para un extraordinario crecimiento de las transacciones comerciales en la subregión. Posteriormente, Chile y Bolivia fueron admitidos como miembros asociados en 1996 a través de acuerdos de complementación económica (ACE) dentro del marco de la ALADI. Disminución de aranceles hasta constituir una zona de libre comercio, adopción de un arancel externo común y políticas comerciales comunes hacia países no miembros fueron algunos de los objetivos que se planteó alcanzar el naciente bloque comercial. Como consecuencia, el volumen de comercio intraregional entre los miembros del MERCOSUR experimentó un crecimiento espectacular pasando de US\$ 4,100 millones en 1990 a US\$ 15,200 millones en 1999, es decir, un aumento de 270% en sólo una década. Durante el mismo período, el comercio bilateral entre Brasil y los Estados Unidos creció solamente en 74%, de US\$ 12,000 millones en 1990 a US\$ 21,000 millones en 1999.<sup>19</sup> El resultado puede entenderse como un fenómeno de geografía económica. En efecto, paradójicamente, y a pesar de su proximidad, el comercio entre Brasil y Argentina había caído en un 50% entre 1980 y 1985 como consecuencia de las restricciones comerciales impuestas durante la crisis de la deuda externa

<sup>18</sup> El Nacional, “Para América del Sur será un suicidio asociarse con EE.UU. sin primero unirse”, 29 de agosto de 2000.

<sup>19</sup> INTAL (2000) y Gazeta Mercantil, “Comercio no Mercosul deve crescer”, 9 de octubre de 2000.

en combinación con el aparato burocrático estatal heredado de los días de la vieja estrategia de sustitución de importaciones. No obstante, una vez que las barreras empezaron a ser desmanteladas, las oportunidades de comercio e inversión fueron aprovechadas por una serie de empresas subregionales.

Sin embargo, las relaciones económicas bilaterales entre Brasil y Argentina han mejorado no sin presentar algunas tensiones. Por ejemplo, entre 1994 y 1998 Brasil arrojó un significativo déficit comercial con su vecino del sur, llegando a alcanzar la cifra de US\$ 1,600 millones anuales. Durante esos años, la rigidez cambiaria con respecto al dólar norteamericano se constituyó en la clave de los planes macroeconómicos que ayudaron a ambos países a vencer la hiperinflación. Por otro lado, los acuerdos de Ouro Preto (1994) otorgaron la facultad a los miembros del MERCOSUR de acogerse a regulaciones transitorias que permitían establecer “excepciones” a las metas de reducción arancelaria ya acordadas en sectores considerados “sensitivos” y posponía *de facto* la adopción de una política comercial común hacia terceros países hasta 2005 (Durval de Noroña 1997). Como consecuencia, en 1996, Brasil adoptó una serie de restricciones parciales a la importación de bienes argentinos. No obstante, la reciente crisis financiera provocó una devaluación desordenada del *real* brasileño en enero de 1999, golpeando a las industrias argentinas altamente dependientes de los mercados brasileños: producción de automóviles y de maquinaria agrícola (90%), textiles (68%), lácteos y derivados (58%), petróleo y gas natural (38%) –en promedio, Argentina vende cada año al Brasil aproximadamente un 30% del total de sus exportaciones.<sup>20</sup> Un paquete de rescate concertado a través de los organismos financieros multilaterales evitó una recesión profunda en Brasil, pero la situación hizo evidente que la subregión no podía seguir siendo anfitriona de dos regímenes cambiarios antagónicos –un sistema de tipo de cambio fijo atado al dólar en Argentina y un régimen de flotación libre en Brasil. Durante 1999 la imposición de nuevas restricciones a las importaciones en Brasil generaron mayores tensiones. Sin embargo, debe señalarse que, a pesar de los impasses surgidos, un 80% de los productos continuó comerciándose sin pago de aranceles dentro del MERCOSUR

Tal como afirma Tavares de Araujo (1998), desde la constitución oficial del MERCOSUR el dinamismo económico de la subregión ha aumentado a pesar de la ausencia de tres elementos claves: equilibrio en los regímenes cambiarios, estabilidad de precios domésticos y reglas de comercio estables. No obstante, en la ausencia de mayor cooperación con respecto a estas tres variables la situación podría volverse insostenible en el largo plazo, y los políticos al lado de ambas fronteras parecen estar dando señales de comprenderlo. En efecto, el 28 de junio de 2000 Argentina y Brasil decidieron coordinar sus respectivas políticas macroeconómicas y acordaron usar la misma metodología para construir indicadores confiables y emitir simultáneamente informes sobre la situación de sus economías con respecto a las cuentas fiscales, deuda pública y precios domésticos. Estos anuncios comenzaron a efectuarse conjuntamente desde marzo de 2001 y para algunos representan las semillas de lo que ya los medios de comunicación califican de un “pequeño Maastricht” –haciendo alusión directa a la consolidación de los acuerdos de integración europea.<sup>21</sup>

Por otro lado, se afirman también que Brasil y Argentina no sólo constituyen el motor del desarrollo económico de la subregión sino que, adicionalmente al énfasis económico del acuerdo, la evolución reciente de las relaciones bilaterales refleja un alineamiento mucho más profundo dirigido a crear una red de intereses políticos comunes. En efecto, durante una reunión entre los presidentes Cardoso y Menem llevada a cabo en abril de 1997 ambos países

<sup>20</sup> La Nación, “Hacia una Zona de Libre Comercio Hemisférica”, 9 de agosto de 2000.

<sup>21</sup> O Globo, “Acordo histórico dá novo fôlego ao Mercosul”, 28 de junio de 2000.

suscribieron un Memorando de Consulta y Coordinación. Este documento establece la creación de un mecanismo permanente para la evaluación y monitoreo de asuntos de seguridad y defensa que sean de interés mutuo (Rizzo de Oliveira 1999: 172). Posteriormente, las implicancias políticas del MERCOSUR fueron puestas nuevamente de manifiesto durante la cumbre presidencial del bloque en diciembre de 1998 en Río de Janeiro. En dicha ocasión se creó el Foro de Armonización Consultiva y Política. Algunos meses antes, en julio de 1998, una declaración política había sido firmada por todos los miembros del MERCOSUR – incluyendo los asociados, Bolivia y Chile– para establecer una “Zona de Paz en el Cono Sur del Hemisferio” y aplicar la llamada “Cláusula Democrática”, es decir, un compromiso explícito para respetar las prácticas democráticas en la subregión (De Seixas Corrêa 2000:21).<sup>22</sup>

Más aún, algunos autores afirman que los antiguos rivales, Argentina y Brasil, habrían comenzado a considerarse “socios estratégicos” para el logro de sus respectivos proyectos domésticos e internacionales, creando de este modo una plataforma para rediseñar sus relaciones internacionales, tanto a nivel hemisférico como global –algo similar como el fenómeno de reconciliación franco-alemana que tomó lugar después de la Segunda Guerra Mundial.<sup>23</sup> Según De Seixas Corrêa (2000: 18), esta convergencia no sería un resultado casual, sino de la presencia de tres objetivos de política exterior en las respectivas agendas de estos países que fue posible entrelazar: (1) la consolidación de las instituciones democráticas, (2) la búsqueda de una mayor competitividad en su inserción a los mercados globales y (3) la necesidad de garantizar la seguridad nacional.

No obstante, la construcción de esta emergente “alianza estratégica” ha tenido sus altos y bajos, representados por la aspiración de Brasil a ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y el pedido formal argentino formulado en 1999 para ser incorporado como miembro de pleno derecho de la OTAN. Estos hechos señalan que, en efecto, a pesar de la creciente interdependencia económica y de la retórica expresada en la declaración de proyectos políticos comunes, estrategias antagónicas podrían estar emergiendo de la adopción de “visiones del mundo” alternativas.

Tomando en cuenta el análisis de la política exterior reciente del Brasil, Bernal-Meza (1999) concluye que el enfoque pragmático y universalista que este país posee hacia la política internacional se encuentra aún fuertemente influenciado por una concepción realista estatocéntrica del sistema internacional. En este contexto, algunos investigadores del *Instituto Brasileiro de Relações Internacionais* (IBRI)<sup>24</sup> han desarrollado un concepto de “estado logístico” para expresar la capacidad de un país de “construir” un equilibrio mediante la estrategia de atraer a otros países –ubicados geográficamente en su esfera inmediata de influencia, en este caso la subregión del Cono Sur de América– para que apoyen su proyecto internacional e interactuar como un bloque con otros estados o grupos de estados (dentro y

---

<sup>22</sup> Debe tenerse en cuenta también que la “discreta” presión ejercida en más de una oportunidad por la diplomacia brasileña había evitado el retorno a un régimen militar en Paraguay.

<sup>23</sup> En aquella ocasión la existencia de una amenaza externa, es decir, el avance del comunismo soviético en Europa, habría llevado tanto a Francia como a Alemania a unir fuerzas. En el caso de Argentina y Brasil podría ser la incertidumbre de tener que operar en un entorno globalizado cada vez más interdependiente donde –nuevamente– la “unión hace la fuerza”.

<sup>24</sup> El IBRI es señalado por algunos como el *think tank* más influyente en Brasil en la actualidad, del cual muchos estadistas brasileños tomarían ideas para diseñar la política exterior de su país.

fuera de la región) en un entorno cada vez más interdependiente y globalizado.<sup>25</sup> La aplicación de una política como esta explicaría porqué Brasil ha asumido el reto de convertirse en la locomotora de un nuevo bloque sudamericano.

Por otro lado, siguiendo la visión de Richard Rosecrance (1986) sobre el “estado comercial”, Escudé (1992) argumenta que Argentina –a diferencia de Brasil– habría optado por una visión de la política internacional centrada en el bienestar de los ciudadanos (*citizen-centric approach*). Según este enfoque, asegurar el bienestar económico de los individuos debería ser el objetivo primordial de la política exterior de los estados. La llegada de Menem al poder en 1992 significó el abandono de la línea tradicional de confrontación de la política exterior argentina inspirada en la escuela de la dependencia latinoamericana, el realismo anglo-sajón y la geopolítica germana clásica. Esta ideología ecléctica enfatizaba la importancia de la soberanía territorial, los balances de poder militar y la autonomía o no-alineamiento de la política exterior. La derrota en la Guerra de las Malvinas (1982) y las dificultades económicas y sociales ocasionadas por el proceso de hiperinflación (1989-90) determinaron una revisión profunda de la política exterior argentina y condicionaron la subsiguiente “asociación estratégica” con Occidente, expresada en el retiro de Argentina del Movimiento No Alineado (NO-AL), la ratificación del Tratado de No Proliferación Nuclear y una activa participación en las acciones militares en la Guerra del Golfo (1991) y en operaciones de paz de la ONU durante los noventas. Según Escudé (1999: 82-83), la política exterior argentina sigue las líneas de lo que ha recibido la etiqueta de “realismo periférico”, según el cual una directa oposición a los intereses de las grandes potencias deberá ser evitada, en tanto de promover una estrategia de desarrollo basada en un alineamiento explícito con los Estados Unidos – como fue el caso de Alemania y Japón después de la Segunda Guerra Mundial. Por tanto, el pedido de ingreso a la OTAN debe ser entendido en este contexto.

Paradójicamente, mientras en el nivel oficial Brasil defiende una posición de “alta política”, es decir, ganar el reconocimiento como potencia intermedia en el plano internacional, en años recientes este país habría privilegiado la dimensión comercial de sus relaciones internacionales. Por otro lado, mientras Argentina más bien evidencia un discurso de “baja política” –convertirse en un *trading state* o “estado comercial”– Buenos Aires parecería preferir la dimensión política de su estrategia de realismo periférico como evidencian su innegable alineamiento con la política exterior de Washington. Sin embargo, aunque aún es muy pronto para decir si este alineamiento estratégico desarrollará finalmente en una alianza militar formal con los Estados Unidos, el estatus de “aliado” norteamericano ha provocado malestar entre los círculos militares y políticos brasileños (Rizzo de Oliveira 199: 175). Más aún, mientras Argentina ha aceptado la política norteamericana de crear un sistema de “seguridad cooperativa” en el Hemisferio, Brasil evidencia recelos y suspicacias hacia las iniciativas de seguridad emanadas de Washington y considera que el concepto de seguridad cooperativa es “intervencionista” y atenta contra el derecho de soberanía (Escudé & Fontana 1998) –un ejemplo de ello es el abierto rechazo al Plan Colombia manifestado por la diplomacia brasileña.

Por su parte, Brigagao (1998) sugiere que los Estados Unidos estarían tratando de generar diferencias políticas entre los miembros del MERCOSUR, siguiendo la vieja estrategia de “divide y reinarás”. En cualquier caso, las concepciones divergentes sobre política exterior y las respectivas visiones del mundo que parecerían haber adoptado Argentina y Brasil plantean

---

<sup>25</sup> Este concepto se opone al de “estado extra-territorial” utilizado para referirse a aquellos estados que tratan de aislar sus asuntos domésticos del escrutinio internacional. Los Estados Unidos y, en menor medida China, serían los únicos estados que caerían en esta categoría en la actual era de post-Guerra Fría.

serias dudas respecto de la viabilidad de consolidar un proyecto político común para la conducción de las relaciones internacionales del bloque. En efecto, para Argentina el MERCOSUR podría representar un simple “elemento coyuntural”, una táctica dentro de una estrategia de largo plazo dirigida a consolidar una relación privilegiada con los Estados Unidos. Dentro de este escenario, no sería de extrañar la adhesión argentina al ALCA, incluso aún sin la participación de Brasil. Por su parte, para Brasil el MERCOSUR constituye un “elemento estratégico” dentro de su política global, además de representar la primera etapa en la conformación de un bloque subregional sudamericano y un trampolín hacia la adquisición del estatus de potencia intermedia en el sistema internacional. En este sentido, el MERCOSUR seguirá siendo un elemento distintivo de la *realpolitik* brasileña del nuevo siglo (Bernal-Meza 1999).

No obstante, Escudé (1999: 86) sugiere que Argentina debería permanecer fiel a su enfoque de “realismo periférico” defendiendo una estrategia equilibrada y dual en sus alianzas estratégicas, tanto con los Estados Unidos como con Brasil –dentro del marco del MERCOSUR– de forma tal de hacerlas complementarias y evitando ser dependiente de ninguna de ellas. En este sentido, apoyar las aspiraciones brasileñas a acceder como miembro permanente al Consejo de Seguridad de la ONU estaría también en el interés de Argentina, siempre y cuando la seguridad de la subregión quede regulada por los mecanismos existentes en el MERCOSUR. Escudé (1999: 86) concluye que esta sería la mejor manera para que ambos países maximicen sus objetivos al menor costo posible. Tal como están las cosas en este momento, Brasil es importante para Argentina, pero Argentina es más importante para Brasil dada la naturaleza consensual de su proyecto geopolítico. El principal problema por resolver sea quizá la falta de “identidad subregional” manifiesta aún en el *establishment* político argentino.

### 3.1 La posición del Brasil frente al ALCA

Poco después de la entrada en vigor del NAFTA en 1994, Brasil hizo de conocimiento público su convicción de que la gradual extensión del emergente bloque comercial debería ser efectuada sobre la base de los mecanismos de integración regional ya existentes –dentro del marco de la ALADI– en virtud de los cuales las futuras negociaciones subregionales deberán constituir “ladrillos” (*building blocs*) hacia el proceso de integración de ámbito hemisférico. En efecto, en abril de 1994, meses antes de que tuviera lugar la cumbre presidencial en Miami, el presidente Itamar Franco envió un comunicado a sus colegas del MERCOSUR manifestando que Brasil no se oponía a la idea de incorporarse al NAFTA, siempre que las negociaciones no fueran hechas de manera bilateral entre gobiernos, sino con el MERCOSUR como bloque (Abreu 1997). No obstante, el tratado del NAFTA dejó un vacío al no fijar criterios para la membresía de nuevos socios. El texto constitutivo del acuerdo dice simplemente que otros países podrán ser incorporados “sujeto a los términos y condiciones que sean convenidos por los miembros existentes y de acuerdo con los procedimientos de aprobación aplicables en cada estado miembro” (Smith 1999). Además, las decisiones respecto de la incorporación de nuevos miembros tendrían que ser unánimes, confiriendo de esta manera un derecho de veto efectivo a los miembros actuales, en particular, México –que podría rehusarse a perder las preferencias comerciales recientemente adquiridas en relación con otros estados latinoamericanos. Finalmente, el hecho de que a la fecha ningún otro país de las Américas haya logrado obtener su acceso al NAFTA ha contribuido a alimentar el escepticismo brasileño sobre las verdaderas intenciones de Washington detrás de su proyecto de liberalización comercial en el Hemisferio.

Más aún, en años recientes, influyentes círculos académicos y políticos en Brasil han defendido la idea de que el ALCA es parte de una más amplia operación estratégica orquestada por los Estados Unidos con el fin de asegurar ciertos objetivos políticos, militares y económicos de largo plazo en la región. Por el lado político, se argumenta que el ALCA ayudaría a Washington a consolidar su influencia sobre América Latina, garantizando de esta manera el apoyo político a una serie de iniciativas norteamericanas implementadas con el propósito de luchar contra las “nuevas amenazas” percibidas en la región para sus propios intereses de seguridad nacional en la era de post-Guerra Fría. Entre éstas cabe mencionar el narcotráfico, el terrorismo internacional y los movimientos migratorios. De igual forma, el establecimiento del ALCA y la convergencia alrededor de una serie de reglas de gobernabilidad y jurisprudencia con alcance hemisférico y políticas macroeconómicas neoliberales permitirían que los Estados Unidos adquieran un control extendido sobre América Latina en respuesta a las posibles desviaciones en relación a los estándares fijados por el llamado “Consenso de Washington”, tal como con el NAFTA en vigencia se volvió más difícil para México disenter con los Estados Unidos en los temas de mayor importancia de la política internacional de ese país. En la esfera militar, se argumenta que la estrategia de Washington estaría destinada a impedir el desarrollo de ciertas tecnología de punta – especialmente aquellas con evidentes aplicaciones militares– en los países clave de América Latina. De esta forma, las fuerzas armadas locales se verían limitadas a mantener el orden interno, mientras que otras amenazas como la degradación del medio ambiente, el narcotráfico o el terrorismo –cuya naturaleza se vuelve cada vez más transnacional– requerirían la intervención directa de efectivos militares norteamericanos (Pinheiro 1998, Coutinho & Furtado 1998).

Finalmente, en relación con cuestiones comerciales, existen también serias dudas con respecto a los beneficios que el esquema planteado por los Estados Unidos basado en la apertura de mercados y privatizaciones podría aportar a las naciones de la región. Durante un seminario organizado en Brasilia para diplomáticos y académicos por el Instituto Rio Branco y la Cancillería brasileña (Itamaraty) entre el 31 de julio y el 3 de agosto de 2000 hubo consenso para respaldar la idea de que, a pesar del aumento inicial en el volumen de exportaciones, la creación de un área de libre comercio hemisférica beneficiaría principalmente a las empresas norteamericanas, las cuales tienen mayores posibilidades de adquirir tecnologías modernas y estarían, por tanto, en mejores condiciones de competir una vez que las economías sudamericanas estén abiertas del todo. Por otro lado, un estudio reciente llevado a cabo por la Fundación Getulio Vargas de Rio de Janeiro demuestra que un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea contribuiría más al desarrollo económico del Brasil que la suscripción del ALCA.<sup>26</sup> Adicionalmente, el uso del dólar norteamericano como ancla para obtener la estabilidad de precios y su eventual adopción como “moneda hemisférica” son considerados por muchos en Brasil como maniobras sutiles dirigidas a conceder, en última instancia, la autoridad monetaria de la región a la Reserva Federal de los Estados Unidos.<sup>27</sup>

Washington trató de disipar estos temores de alguna manera durante la Segunda Cumbre Presidencial de las Américas llevada a cabo en Santiago de Chile en 1998 al aceptar

<sup>26</sup> Karp, Jonathan (2001). “Brazil to Be Vocal in Americas Trade Talks –Leaders gather Tomorrow To Start Long Process, Brasilia to Press U.S.” Wall Street Journal, 19 de abril.

<sup>27</sup> El dólar norteamericano es utilizado ya como moneda de circulación legal en Ecuador, El Salvador, Panamá y Puerto Rico. Además, en Argentina (bajo el llamado ‘plan de convertibilidad’) y otras economías latinoamericanas altamente dolarizadas (como Perú, Colombia, Uruguay o Venezuela, por ejemplo) más del 50% de los activos financieros se encuentran denominados en dólares americanos.

explícitamente co-liderar con Brasil las etapas finales de las negociaciones del ALCA (2003-2005). Sin embargo, en este punto de las negociaciones hemisféricas, Brasil habría decidido ya adoptar una estrategia distinta. Efectivamente, los intentos brasileños por consolidar el MERCOSUR hicieron evidente que un orden internacional multipolar con varios centros de poder sería largamente preferido a un sistema de *hub-and-spokes* articulado alrededor de los Estados Unidos. Dentro de este contexto, fortalecer el MERCOSUR debe ser entendido, desde la óptica brasileña, como una forma de proyectar poder en la región (Jaguaribe 1998). Más aún, la consolidación de un bloque sudamericano podría contribuir a atenuar cualquier eventual deseo imperialista de los Estados Unidos, devolviendo balance al emergente sistema de poder en las relaciones interamericanas.<sup>28</sup>

Complicando aún más la situación y contribuyendo a alimentar la fragilidad de la relación entre Brasil y Estados Unidos, la Representante Comercial de los Estados Unidos durante la administración Clinton, Charlene Barshefsky, acusó al Brasil en repetidas ocasiones de bloquear deliberadamente el proceso de negociaciones del ALCA, cuestionando la necesidad manifestada por Brasil de adoptar medidas para fortalecer al MERCOSUR como prerrequisito para la liberalización comercial a escala continental. Barshefsky habría incluso aconsejado al presidente Clinton criticar al MERCOSUR durante la visita de estado que éste realizara al Brasil en 1997. Sin embargo, la opinión del staff en el Consejo de Seguridad Nacional norteamericano a favor de que la estabilidad política y económica para la subregión derivada del fortalecimiento del MERCOSUR anulaba cualquier efecto negativo que la consolidación del bloque podría estar generando en las negociaciones del ALCA parecería haber predominado en los discursos pronunciados por el presidente durante ese viaje.<sup>29</sup> Sin embargo, Barshefsky no abandonó su posición crítica y hasta los últimos días en el cargo insistió en hacer declaraciones referidas a que algunos países Latinoamérica –en particular Chile y México– estarían considerando la posibilidad de adelantar a 2003 el plazo para la conclusión de las negociaciones del ALCA. “Brasil se sentirá obligado a cambiar de opinión o quedar aislado”, declaró. La respuesta de Rubens Barbosa, Embajador de Brasil en Washington fue inmediata. “Considerando que Brasil y los Estados Unidos co-liderarán la etapa final de las negociaciones del ALCA, acusaciones de este tipo no resultan sensatas. En su lugar crean conflictos y distraen a los negociadores de los objetivos reales”, señaló Barbosa.<sup>30</sup>

En suma, una adhesión al ALCA efectuada a destiempo y sin coordinación con otros intentos de vinculación internacional (con bloques extra-regionales, por ejemplo<sup>31</sup>) son percibidos hoy

---

<sup>28</sup> El profesor Gilperito Dupas, del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Sao Paulo comparte esta opinión, “si Sudamérica se une, el todo será más que la suma de las partes y, consecuentemente, adquirirá un mayor poder de negociación frente a los países miembros del NAFTA”. El Mercurio, “Brasil asume rol protagónico en asuntos latinoamericanos”, 31 de agosto de 2000.

<sup>29</sup> Gazeta Mercantil, “Papel de Liderança pode ser benéfico aos Estados Unidos”, 1º de setiembre de 2000.

<sup>30</sup> Estado de Sao Paulo, “Brasil responde críticas dos EUA sobre ALCA”, 17 de octubre de 2000.

<sup>31</sup> En efecto, según Coutinho & Furtado (1998), nuevos vínculos con otros bloques comerciales deben buscarse activamente. En este contexto, la estrategia de construir un gran bloque sudamericano debería también prestar especial atención a sus relaciones con la Unión Europea (UE) –actualmente el socio comercial de mayor relevancia para el MERCOSUR, representando la tercera parte de sus exportaciones e importaciones. En junio de 1999, MERCOSUR y la UE decidieron continuar fortaleciendo el acuerdo marco de cooperación suscrito por ambos bloques en Madrid en 1995. En la agenda figuran, entre otros temas, el incremento del diálogo político, la expansión de la cooperación prestada por la UE en áreas estratégicas de interés común, el establecimiento de un mecanismo de consulta sobre comercio y la preparación de un plan de liberalización comercial recíproco conducente a la creación de una zona de libre comercio. Se espera que este alineamiento estratégico mejore la capacidad negociadora del MERCOSUR –y, por extensión de Brasil– durante la etapa final de negociación del ALCA.



en Brasil como conducentes a un resultado no óptimo con impactos negativos para la industria de ese país al conceder importantes ventajas comparativas a las empresas norteamericanas. Según De Seixas Corrêa (2000: 27), Brasil no debería efectuar ninguna concesión a menos de obtener beneficios recíprocos por parte de los Estados Unidos. Esto explica porqué Brasil no quiere comprometerse en la negociación de liberalización de comercio de bienes industriales, servicios y tecnología a menos que los Estados Unidos y Canadá no abran sus mercados para la importación de productos agrícolas sudamericanos –un mercado casi inaccesible en la actualidad debido a la existencia de una serie de barreras para-arancelarias.

Como revela el reciente discurso político de la diplomacia brasileña, los objetivos geo-económicos y geopolíticos del Brasil sólo serían alcanzados si la agenda del ALCA incorpora finalmente todas las cuestiones relevantes en la agenda. Para Brasil esto incluye acuerdos sobre ayudas para las áreas geográficas más deprimidas económicamente y sectores considerados estratégicos para el desarrollo; la negociación de tarifas para-arancelarias y regulación de prácticas anti-dumping (que actualmente son la barrera que enfrenta el 60% de las exportaciones brasileñas que ingresan al mercado norteamericano); apoyo para la investigación científica y la transferencia de tecnología; y, eventualmente, la negociación sobre temas monetarios de alcance hemisférico.<sup>32</sup>

Por razones prácticas, este último punto ha sido omitido de la agenda: a los Estados Unidos no le interesa y muchos países latinoamericanos –incluyendo Brasil– no están listos para armonizar sus políticas cambiarias siguiendo acuerdos hemisféricos. Los otros dos temas hacen referencia directa a las asimetrías señaladas anteriormente. En Brasil se sostiene que las negociaciones deberían concentrarse en el fortalecimiento de las capacidades productivas y en la expansión de los flujos comerciales –y no sólo en la “redistribución” del comercio (De Seixas Corrêa 2000: 32). Por ello, mientras Washington quisiera alcanzar un área de libre comercio en 2005 o incluso antes, Brasil prefiere ir más despacio y permitir que las subregiones tengan tiempo de balancear su nivel de desarrollo relativo antes de entrar de lleno en un iniciativa continental. Por la naturaleza de las cuestiones antes mencionadas, establecer distintos cronogramas para la implementación de las reducciones de aranceles no sería suficiente para Brasil, en tanto que la discusión sobre regulaciones en torno a estándares laborales y medioambientales tendrían que ser consistentes con las llevadas a cabo en el seno de la OMC, en contraposición a la opción preferida por los norteamericanos de negociar el ALCA como un acuerdo que va más allá de lo avanzado en la OMC hasta la fecha con respecto a estos temas.

Dentro de este contexto, el anuncio formulado en setiembre de 2001 de que los Estados Unidos y el MERCOSUR (como bloque) habían iniciado reuniones con el fin de fortalecer sus relaciones comerciales se presentó como una sorpresa para el futuro de la integración hemisférica. En efecto, el llamado Grupo 4 + 1 estableció un Consejo Consultivo y cuatro equipos de trabajo en los temas agricultura, comercio industrial, inversiones y comercio electrónico en preparación para futuras reuniones sobre liberalización comercial. La decisión fue adoptada durante las reuniones del Grupo de Cairns que se llevaron a cabo en Punta del Este, Uruguay, a las que asistieron también Robert Zoellick, Representante de Comercio de

<sup>32</sup> Al respecto, el actual Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Lafer, ha declarado que si los Estados Unidos insisten en que ciertos temas como las prácticas antidumping, los subsidios a la agricultura o los derechos compensatorios sean negociados en el seno de la OMC y no en el ALCA, Brasil tampoco aceptará que otros temas, como el de propiedad intelectual, sean discutidos en las negociaciones del ALCA. “Brazil to Be Vocal in Americas Trade Talks –Leaders gather Tomorrow To Start Long Process, Brasilia to Press U.S.” Wall Street Journal, 19 de abril de 2001.

los Estados Unidos, y Anne Venneman, Secretaria de Agricultura norteamericana.<sup>33</sup> Las primeras reuniones del Grupo 4 + 1 sostenidas en Washington a fines de setiembre conducidas en un nivel técnico son parte de un complejo acuerdo que el FMI y la Argentina firmaron a comienzos de agosto de 2001 y que concedió a ese país un fondo de emergencia de US\$ 8,000 millones. Por su parte, Celso Lafer, Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil desde enero de 2001, manifestó que las reuniones (cuya segunda ronda tomará lugar en diciembre de 2001) están encaminadas a facilitar el proceso de formación del ALCA. Sin embargo, no descartó la posibilidad de negociar un acuerdo de liberalización comercial entre el bloque sudamericano y los Estados Unidos, siguiendo el modelo señalado por Chile en diciembre de 2000.<sup>34</sup> Sin embargo, algunos analistas han considerado que la convocatoria de la reunión es sinónimo de un fuerte mensaje de parte de la nueva administración norteamericana con respecto a que el MERCOSUR debe seguir siendo un referente regional para el futuro de las negociaciones hemisféricas.

Finalmente, otra cuestión que está ganando en importancia y lo seguirá haciendo en años venidos es la relacionada con la consulta a aquellos grupos de la sociedad civil brasileña directamente afectados por los eventuales acuerdos a los que se llegue en el proceso de negociación del ALCA. La práctica de “consulta” se ha vuelto común a partir de la Tercera Reunión Ministerial llevada a cabo en Belo Horizonte en 1997 y en función de la articulación que adquiera en el futuro y del impacto de los distintos grupos en la toma de decisión de los estadistas podría provocar un cambio de rumbo por parte de Brasil en las negociaciones futuras.

### **3.3 El Proceso de Integración Sudamericana: Etapas Iniciales y la Reciente Cumbre Presidencial**

Los medios de comunicación han insinuado en repetidas ocasiones que la idea de constituir un Área de Libre Comercio en América del Sur (SAFTA por sus siglas en inglés) comenzó a tomar forma en los círculos políticos brasileños cuando el acceso de nuevas naciones latinoamericanas al NAFTA fue bloqueado por la negativa del Congreso de los Estados Unidos a concederle a la administración Clinton facultades de “negociación rápida” o *fast-track*. No obstante, aunque el discurso político brasileño afirme que el SAFTA no es un proyecto geopolítico, sino una iniciativa económica y comercial<sup>35</sup>, muchos observadores – particularmente en los Estados Unidos– afirman que esta propuesta se origina de una concepción estratégica basada en el desarrollo de círculos concéntricos alrededor del MERCOSUR como una alternativa a las negociaciones del ALCA. Sin embargo, promover la ampliación gradual del MERCOSUR está requiriendo grandes esfuerzos diplomáticos de parte de Brasil. En efecto, el proyecto del SAFTA ganó apoyo político de la subregión en la reunión de ministros de relaciones exteriores y de finanzas llevada a cabo en Buenos Aires en marzo de 1994. En dicha ocasión se divulgó un comunicado conjunto en donde los países miembros del bloque consideraban la idea de alcanzar la liberalización completa del comercio entre los países de América del Sur como un medio para facilitar la inserción de la subregión

---

<sup>33</sup> “Mercosur y EE.UU. acuerdan iniciar negociaciones de libre comercio”, El Mercurio, Santiago de Chile, 4 de setiembre de 2001

<sup>34</sup> “Mercosur sostiene primer reunión con EE.UU. para fortalece comercio”, El Mercurio, Santiago de Chile, 24 de setiembre de 2001.

<sup>35</sup> Junto a la Unión Europea y a los Estados Unidos, América del Sur es ya uno de los socios comerciales más importantes del Brasil absorbiendo en la actualidad un 40% de las exportaciones brasileñas cada año –es decir, dos veces más que el volumen alcanzado en 1989. Tan sólo el MERCOSUR representa el 27% de los mercados externos brasileños (De Seixas Corrêa 2000: 23).

en los sistemas económicos hemisférico y mundial. Posteriormente en mayo de ese mismo año en Montevideo el MERCOSUR anunció que consideraba que el logro del SAFTA representaría una contribución realista y positiva al proceso de integración regional en las Américas. Por ello, es posible afirmar que el futuro del proyecto sudamericano quedaba entonces en manos de los países andinos y de sus reacciones ante la propuesta.

La propuesta del SAFTA pretendía promover el desarrollo social y económico de la subregión, entre otras cosas, mediante la aceleración de la liberalización comercial en Sudamérica; promoviendo la expansión del comercio intra-regional; estableciendo nuevos lazos entre los países del MERCOSUR y de la CAN; incrementando los vínculos de Chile y de otros países con el proceso de integración en Sudamérica; y creando las condiciones para facilitar y potenciar la participación de la subregión en otras iniciativas de integración hemisférica y multilateral.<sup>36</sup>

En general, el anuncio hecho en 1993 por la administración Franco de crear un SAFTA se sustentaba en la idea de extender la red ya existente de acuerdos de liberalización comercial entre los estados de Sudamérica. La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) proveería de la ayuda técnica necesaria y del apoyo logístico requeridos para negociar acuerdos de este tipo según las normas establecidas en el Tratado de Montevideo (1980). La propuesta original contemplaba la reducción de aranceles y la eliminación de restricciones al comercio a ser implementadas a lo largo de un período de 10 años. Distintos plazos serían establecidos para permitir que las diferencias estructurales de los distintos miembros puedan convergir. La normativa sobre reglas de origen apuntaría a preservar la mayor cantidad de contenido regional y sería tan restrictiva como la ya existente en ambos bloques, en tanto que las reglas y mecanismos tanto del ALADI como del GATT/OMC serían utilizadas para la resolución de conflictos entre los miembros.

Inicialmente los países andinos no mostraron mucho interés en el SAFTA y las negociaciones se estancaron. El tema tomó prioridad nuevamente en la agenda en abril de 1998 cuando, luego de un largo proceso de negociaciones, el MERCOSUR y la CAN suscribieron en Buenos Aires un acuerdo marco para la creación de una zona de libre comercio y la promoción de la cooperación económica y armonización de políticas. No obstante, a pesar de los esfuerzos, ambos bloques nunca alcanzaron resultados concretos en las negociaciones. Frente a las dificultades Brasilia decidió avanzar bilateralmente y en agosto de 1999 firmó un acuerdo de complementación económica parcial con la CAN (ACE 39) el mismo que reduce aranceles sobre un número limitado de items.<sup>37</sup> En junio de 2000 un acuerdo similar fue concluido entre las naciones andinas y Argentina. Sólo entonces la CAN solicitó formalmente al MERCOSUR iniciar un diálogo político conducente a establecer vínculos más estrechos entre los dos bloques, trayendo de esta forma el proyecto de integración subregional sudamericana nuevamente al primer plano de la agenda.<sup>38</sup>

Los cambios de ánimo coincidieron con la convocatoria a la primera cumbre presidencial sudamericana. En efecto, durante una visita de estado a Bolivia en marzo de 2000, poco

<sup>36</sup> En 1999 el comercio intra-regional entre los miembros del MERCOSUR y de la CAN representaba un 45% y 10%, respectivamente del total de comercio en América Latina. El comercio entre la CAN y el MERCOSUR representaba un 13% del mismo total, en tanto que el comercio entre Chile, de un lado, y la CAN y el MERCOSUR, del otro, representaba el 5% y 12%, respectivamente. Tomado en conjunto, el comercio total en la subregión representaba aproximadamente el 85% del comercio regional en América Latina (INTAL 2000: 2).

<sup>37</sup> Jornal do Brasil. "Política externa nao muda," 3 de enero de 1999.

<sup>38</sup> The Miami Herald, "Brazil emerging as leader in South American bloc", 28 de agosto de 2000.

después de que Brasil hubiese asumido la presidencia *pro-témpore* del MERCOSUR, el Presidente Cardoso convocó al encuentro que tendría lugar el 31 de agosto y 1º de setiembre de ese mismo año. El evento ciertamente representaba un hito en la historia del proceso de integración latinoamericano. En el pasado reuniones presidenciales habían tenido lugar a nivel *interamericano* –representado por la Organización de Estados Americanos (OEA); a nivel *latinoamericano* –representado por las reuniones del ALADI o del Grupo de Río; y a nivel *iberoamericano* con la ocasión de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, España y Portugal. Sin embargo, tradicionalmente en la OEA, los Estados Unidos han dominado la agenda de trabajo, mientras que en los otros dos foros México y Brasil se han disputado el liderazgo.<sup>39</sup> Por tanto, esta sería la primera vez en que Brasil emergía como el indiscutible líder.

En este contexto, puede afirmarse que la cumbre presidencial sudamericana se origina como consecuencia tanto del consenso existente entre los miembros del MERCOSUR como de una invitación que el presidente Cardoso había planeado extender a todos sus colegas sudamericanos para celebrar los 500 años de la llegada de los portugueses al Brasil. En efecto, durante un discurso pronunciado en la cumbre presidencial del MERCOSUR llevada a cabo en Río de Janeiro el 7 de mayo de 2000 Cardoso fue enfático al subrayar que el MERCOSUR debía evitar convertirse en una subregión aislada y defendió la creación de mecanismos para permitir una expansión del bloque que permitiera la adhesión de sus vecinos andinos en preparación para la constitución del mercado hemisférico propuesto por el ALCA.<sup>40</sup>

Por otro lado, en lo que fue considerado un despliegue diplomático sin precedentes para garantizar el éxito de la cumbre Sudamérica, Itamaraty envió al embajador Ivan Cañabrava, Sub-Secretario para Asuntos Políticos de ese país y uno de sus diplomáticos más influyentes y respetados, a cada uno de los países asistentes con el fin de fijar una agenda de cinco puntos para la reunión.<sup>41</sup> Incluso Cardoso se preocupó personalmente de asegurar la presencia de algunos de los líderes invitados, por ejemplo, en abril se reunió en Caracas con Hugo Chávez –esta sería la quinta vez en que ambos presidentes se reunieron en tan solo quince meses, lo que evidencia los esfuerzos para lograr que Chávez apoyara la eventual fusión del MERCOSUR con la CAN.<sup>42</sup>

Los temas finalmente incluidos en la agenda de la cumbre fueron: (1) integración física incluyendo una red de obras de infraestructura, carreteras, ferrocarriles, vínculos fluviales, puertos, telecomunicaciones y proyectos de generación de energía; (2) integración comercial a través de una mayor liberalización comercial; (3) fortalecimiento de la democracia; (4) una política común contra el narcotráfico y la delincuencia ordinaria a través del intercambio de información de inteligencia; y (5) el desarrollo del conocimiento científico y de la tecnología de la información.<sup>43</sup> En todos los casos, el énfasis fue puesto en la promoción de una mayor cooperación y en la noción de compartir responsabilidades.

Hasta aquí es importante destacar que, en términos conceptuales, el reciente llamado de integración subregional abandonó su enfoque tradicional. En efecto, en el pasado se consideró

<sup>39</sup> Folha do Sao Paulo, “Brasil reúne líderes para marcar posição”, 27 de agosto de 2000.

<sup>40</sup> La Nación, “Hacia una Zona de Libre Comercio Hemisférica”, 9 de agosto de 2000.

<sup>41</sup> El Clarín, “Comenzó a discutirse en Brasil la integración de Sudamérica”, Buenos Aires, 3 de agosto de 2000.

<sup>42</sup> El Universal, “Cardoso en gira para defender integración latinoamericana”, 1º de abril de 2000. O Globo, “Viagem de FH à América Central visa fortalecer a ALCA”, 4 de abril de 2000.

<sup>43</sup> El Mercurio, “Sudamérica dibuja su propio mapa político y comercial”, Santiago de Chile, 31 de agosto de 2000.

que el comercio y la integración económica constituirían los motores del proceso de integración, como fue el caso del SAFTA. Esta vez, sin embargo, Brasil lanzó una iniciativa basada en la “proximidad geográfica” y en las implicancias de este fenómeno para el establecimiento de una agenda subregional común. Del mismo modo, Brasil argumentó que las razones para limitar la invitación a los gobiernos de América del Sur se encuentran en el reconocimiento de intereses y amenazas comunes derivadas de la proximidad territorial. En un mundo globalizado, los países vecinos tienen que manejar colectivamente una serie de problemas transnacionales sobre temas de transporte, telecomunicaciones, desarrollo humano, transferencia de tecnología y estabilidad social y política. Adicionalmente, la racionalidad de la geografía explica por qué países como Guyana y Suriname –dos actores de importancia relativa menor para la subregión– fueron invitados a la cumbre también. Más aún, al cuestionarse la aparente contradicción en el discurso oficial del Brasil en defensa de la democracia y la invitación a los presidentes Alberto Fujimori (Perú) y Hugo Chávez (Venezuela) –dos figuras políticas asociadas con prácticas no democráticas en sus respectivos países–, representantes gubernamentales brasileños insistieron en que el criterio para convocar la cumbre había sido estrictamente geográfico y no político. Sin embargo, como se evidencia en la agenda propuesta, se previó la adopción de medidas para mejorar y monitorear el fortalecimiento de la democracia en la subregión.<sup>44</sup>

Por su parte, a la pregunta de por qué convocar la cumbre en esta coyuntura particular, Luiz Felipe Lampreia, entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, respondió que existen dos elementos en la historia de la subregión que emergen como relevantes. Por un lado, en las tres décadas pasadas el espectro político de América del Sur estuvo caracterizado por la presencia de regímenes militares y autoritarios. Nunca como hoy la democracia como sistema había estado tan extendida en Sudamérica. Por otro lado, las tradicionales rivalidades entre países vecinos habían hecho imposible pensar en llevar a cabo una cumbre de esta naturaleza. En efecto, la mejora de las relaciones bilaterales entre muchas de las naciones sudamericanas tuvo lugar sólo recientemente, MERCOSUR –que incluye a dos enemigos tradicionales como Brasil y Argentina– y el fin del conflicto fronterizo entre Ecuador y Perú serían sólo dos casos en cuestión.<sup>45</sup> Por tanto, tanto la consolidación de la democracia como el logro de la paz fueron citados como los valores compartidos –que junto con la proximidad geográfica– estaban haciendo posible el surgimiento de una agenda política común en Sudamérica.

Quizás por este motivo, tanto Cardoso como Lampreia prefieren no utilizar la palabra “liderazgo” para referirse al rol desempeñado por Brasil en la convocatoria de la cumbre precisamente para evitar cualquier connotación no deseada. No obstante, a pesar de que los representantes brasileños niegan que su país haya perdido las esperanzas en el éxito de las negociaciones del ALCA, muchos piensan que Brasil entiende la aparente pérdida de entusiasmo por el libre comercio hemisférico en los Estados Unidos durante la segunda mitad de la administración Clinton como una oportunidad para asumir el rol de líder de un nuevo bloque de comercio sudamericano. De hecho, Washington y México serían los países más afectados por un Brasil más fuerte y asertivo. En efecto, según Guillermo Perry, economista principal para América Latina del Banco Mundial, hay un creciente debate en los círculos de política exterior de los Estados Unidos sobre si el proyecto del ALCA verá la luz en los

<sup>44</sup> El Tiempo, “Integración: Doce Mandatarios se reúnen hoy en Brasilia”, 31 de agosto de 2000.

<sup>45</sup> Más aún, las naciones sudamericanas están recurriendo a la diplomacia brasileña cada vez más –y no a los Estados Unidos como solían hacerlo en el pasado para solucionar sus problemas territoriales. Este fue el caso de las negociaciones entre Ecuador y Perú. Del mismo modo, Venezuela quiere que Brasil la ayude a solucionar sus problemas fronterizos con Guyana, en tanto que la “mediterránea” Bolivia insta a Brasil a intervenir en su centenaria disputa con Chile sobre acceso al Océano Pacífico.

plazos previstos. En lugar de ello una visión de la región de aquí a cinco años dividida en tres áreas autocontenidas parecería estar ganando terreno. Esta visión o el “escenario italiano” – como algunos prefieren llamarla– significaría una partición efectiva de las América en tres: una rica región septentrional –incluyendo a Canadá, México, América Central y el Caribe– atada a los Estados Unidos; una región meridional dirigida por Brasil e incluyendo al MERCOSUR y a Chile, vinculada con la Unión Europea; y una región intermedia compuesta por los afligidos países andinos con regímenes crecientemente autoritarios, zonas controladas por narcotraficantes, guerrillas y grupos terroristas y, en algunos casos, una alarmante retórica anti-norteamericana. Según Perry, las probabilidades de que este escenario llegue a ser realidad se estiman en 50%. En su opinión, a pesar de las declaraciones de la administración Bush luego de la III Cumbre de las Américas en Québec de que las negociaciones para alcanzar el ALCA siguen su curso no obstante los obstáculos encontrados en el camino, la sola ocurrencia de la cumbre Sudamérica estaría sugiriendo la confirmación de la tendencia a la partición.<sup>46</sup>

Cabe recordar también que la cumbre sudamericana concluyó con la adopción de un documento para tomar acciones futuras. Los principales acuerdos en la “Declaración de Brasilia” pueden resumirse en los siguientes:

- La constitución de una ‘Zona de Paz’ en América del Sur (Artículo 5).
- La implementación de un mecanismo consultivo para consolidar las prácticas democráticas, en tanto que el respeto a la llamada “cláusula democrática” fue establecido como condición necesaria para participar en el futuro en las distintas iniciativas de integración subregional y regional (Artículos 22 y 23).
- La adopción de medidas concretas para promover la creación de una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la CAN en enero de 2002 (Artículo 31). Las negociaciones deberían respetar el principio de “regionalismo abierto”.
- La necesidad de trabajar para la constitución del ALCA en 2005, pero bajo un modelo que garantice mejores condiciones económicas para América del Sur (Artículo 34). Con relación a este tópico, los presidentes aceptaron las recomendaciones formuladas en el marco de la V Reunión Ministerial llevada a cabo en Toronto en noviembre de 1999.
- El compromiso hacia el desarrollo de proyectos de infraestructura física siguiendo los lineamiento propuestos en el informe conjunto preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) (Artículos 36 al 46).<sup>47</sup>
- La creación de un “grupo de acción financiera” (GAFISUD) dirigido a combatir el narcotráfico, y especialmente el lavado de dinero (Artículos 50 al 51).
- La creación de un fondo sudamericano para estimular las actividades de cooperación científica y tecnológica (Artículos 56 al 59).

---

<sup>46</sup> The Miami Herald, “The 3 Americas: Divided Hemisphere raising U.S. fears about free trade and fledging democracies”, 25 de agosto de 2000.

<sup>47</sup> El transporte entre los países del MERCOSUR y la CAN puede convertirse muchas veces en una experiencia traumática por causa de la geografía. En este sentido, el desarrollo de proyectos de integración física facilitaría la fusión entre ambos bloques e incrementaría su competitividad en los mercados internacionales. El reporte conjunto BID/CAF identificó más de 350 proyectos para desarrollar rutas terrestres, férreas y fluviales que podrían ser implementados en los próximos diez a doce años a un costo estimado de US\$ 180-210 miles de millones. El reporte sugiere también que, con el fin de garantizar las sustentabilidad en el uso de recursos naturales y evitar la contaminación ambiental, los proyectos deberían ser implementados conjuntamente por los gobiernos y el sector privado. Sin embargo, se espera que por lo menos un 60% del total de la deuda sea contratado por el sector público.

Un año y medio después de la cumbre, el aspecto de la recientemente formulada “agenda sudamericana” que evidencia un mayor grado de avance es aquel referido a la integración física. Una primera reunión ministerial tuvo lugar en Montevideo en diciembre de 2000. En dicha ocasión se puso en marcha un plan de acción para el desarrollo de infraestructura incluyendo la identificación de doce grandes ejes de integración y seis procesos sectoriales necesarios para la optimización y sustentabilidad de la cadena logística. Adicionalmente, un Comité Ejecutivo (CDE), un Comité de Coordinación Técnica (CCT) y varios Grupos Técnicos Ejecutivos (GTE) fueron establecidos dentro del llamado “Mecanismo de Infraestructura de Integración de Sudamérica” (IIRSA)<sup>48</sup> integrado por el BID, la CAF y el Fondo Financiero para el Desarrollo de Cuenca de La Plata (FONPLATA). Una segunda reunión ministerial está prevista para diciembre de 2001 en Buenos Aires, en la misma que se evaluarán los progresos alcanzados.

Evidentemente Brasil es el más entusiasta con respecto a la recientemente anunciada iniciativa de integración física. Cabe recordar que, aunque Brasil representa el 50% del producto bruto interno sudamericano, este país no cuenta con recursos intermedios y energéticos en las cantidades necesarias por su economía. Brasil necesita a sus vecinos ricos en gas natural (Argentina y Bolivia), petróleo (Venezuela), carbón (Colombia) y minerales (Chile y Perú) para garantizar su crecimiento. Por ello, el establecimiento de una red interconectada que asegure el transporte rápido y barato en la subregión no sólo aseguraría el acceso a los recursos que tanto necesita –como evidencia la reciente crisis energética ocurrida en Brasil– sino que contribuirá también a expandir el acceso al mercado de la oferta productiva brasileña –particularmente si se llega a consolidar una zona de libre comercio a nivel sudamericano. Por otro lado, si los proyectos de infraestructura se llegaran a implementar, estos beneficiarían enormemente a las empresas brasileñas –constructoras, proveedores, etc. – que son, de lejos, mucho más competitivas que las de sus vecinos sudamericanos. En tal sentido, al promover el componente de integración física de la agenda común sudamericana, Brasil estaría cumpliendo sus metas geopolíticas de convertirse en la columna vertebral del nuevo bloque comercial emergente, confirmando de esta manera el giro reciente en la política exterior brasileña que considera a América del Sur como su zona de influencia natural de acuerdo con su visión de considerarse un ‘estado logístico’ dentro del sistema internacional (Roett 1999).

### **3.4 Grupos de presión, instituciones e ideologías dentro del MERCOSUR**

Siguiendo el análisis de Cox (1981), y complementando el análisis anterior sobre las motivaciones de política exterior de los países miembros del MERCOSUR, es posible identificar algunas dimensiones adicionales que influyen sobre el proceso de integración subregional.

En primer lugar, es necesario hablar de los grupos de interés dentro de cada estado. En efecto, al analizar los lobbies, grupos de interés y las redes en las cuales estos operan es posible entender el desarrollo de ciertas reglas y prácticas en la estructura de gobernabilidad que rige el proceso (Mansfield & Milner 1997). En el caso de Brasil, por ejemplo, la política exterior del país se vincula históricamente a la presencia de un aparato estatal bastante fuerte y relativamente autónomo en sus decisiones, el mismo que recoge escasos inputs de los partidos

---

<sup>48</sup> [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

políticos, el sector empresarial y otros grupos de la sociedad civil. Más aún, tanto en el caso de Brasil como de Argentina, el desarrollo del MERCOSUR coincide con el predominio de períodos presidencialistas donde el ejecutivo destaca en la conducción de la política exterior. En el caso de Brasil, en particular, es evidente la ausencia de espacio político para la influencia de los grupos de interés. “La política comercial del país no ha cambiado mucho a pesar de una mayor presencia de la sociedad civil en años recientes. Estos actores son escuchados en muchas oportunidades pero, en lo que respecta a la política comercial, sus opiniones son incorporadas principalmente con el fin de apoyar los objetivos de aquellos quienes toman las decisiones en el Ejecutivo” (Hurrell 2001: 195-96). En efecto, las actividades de los grupos de interés en los países del MERCOSUR han proliferado significativamente sobre todo durante las crisis de 1994-1995 y 1999-2000. Resulta por ello necesario aislar los factores que condicionan que los grupos de interés adquieran o no relevancia para explicar el rumbo del proceso de integración.

Uno de estos factores se refiere a la disponibilidad de “ventanas de influencia” y el rol de las instituciones regionales como núcleos para ejercer dicha influencia. La pregunta que debe plantearse por tanto podría formularse la siguiente manera ¿la presión de los grupos de interés toma lugar a nivel de los estados individuales o al nivel de las instituciones subregionales? Si se dan en el segundo nivel, las instituciones adquieren un rol importante. Sin embargo, en el caso del MERCOSUR puede descartarse esta posibilidad. En efecto, a pesar de que las instituciones del MERCOSUR han provisto espacios para una mayor participación de la sociedad civil (como refleja la constitución del Foro Consultivo Económico y Social, por ejemplo), estos intentos no han tenido un impacto significativo en la toma de decisiones políticas dentro del grupo en lo que se refiere a las metas de integración. De este modo, si los grupos de presión dentro del MERCOSUR cumplen algún rol, la relevancia de su accionar se encuentra más bien en el plano de los sistemas políticos nacionales de los miembros del bloque.

Un segundo factor se refiere al “momento” en que se produce la presión de los grupos de interés. Cabe preguntar aquí ¿la presión de estos grupos es igualmente importante en todas las etapas del proceso de integración o va creciendo a lo largo del tiempo? Sobre este tema es posible afirmar que en el caso del MERCOSUR existe consenso respecto de que las primeras etapas del proyecto fueron exclusivamente estatistas, tanto en su concepción como en su implementación. En efecto, los gobiernos y sus respectivas agencias (en particular los ministerios de relaciones exteriores y de economía) dirigieron el proceso de formulación de políticas e implementación. Por otro lado, tanto en Brasil como en Argentina las motivaciones políticas –antes que las económicas o comerciales- fueron cruciales para la forma cómo la política de integración era entendida. “El Tratado de Asunción creó una estructura de toma de decisiones concentrada en los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía (...) en tanto que otros sectores sociales solamente tomaron parte una vez que fueron convocados explícitamente a participar, e incluso en ese caso sólo cumplieron el rol de consultados con derecho a hacer recomendaciones” (Hurrell 2001: 196).

Cabe señalar aquí que el siguiente paso en el análisis estaría dado por la siguiente cuestión: ¿hasta qué punto la evolución de la política de los grupos de interés es una respuesta a los éxitos alcanzados por el proceso de integración? Ciertamente, en la medida que la integración económica progresa dos situaciones se manifiestan. Por un lado, ganadores y perdedores emergen y buscan formas de articular su apoyo o rechazo al proceso mismo. Por otro, la integración regional se consolida paulatinamente como canal para la movilización política doméstica, la aparición de divisiones y la formación de coaliciones. En este sentido, el



desarrollo y la política regionales empiezan a definir y moldear el panorama político interno de los miembros del bloque –esta versión de la teoría de integración es especialmente evidente en el proceso de integración europeo. En el caso del MERCOSUR, no caben dudas de la ausencia de participación del sector empresarial en las etapas iniciales del proceso, en particular con respecto al acuerdo bilateral entre Argentina y Brasil de 1986 y los procesos de negociación que desembocaron en el Acta de Buenos Aires de junio de 1990 y el Tratado de Asunción de marzo de 1991. Del mismo modo, en la primera mitad de la década de los noventas, las consultas al sector privado fueron escasas. No obstante, en la medida que el comercio fue expandiéndose, el apoyo del sector industrial al MERCOSUR creció también. Así por ejemplo, el aumento de las exportaciones brasileñas de automóviles, productos químicos y textiles a Argentina representaron una compensación importante a la pérdida de mercados domésticos como resultado de la liberalización comercial. Otros sectores industriales que manifestaron su apoyo al proceso son los productores de soya, papel y celulosa, jugo de naranja, acero y aluminio. Adicionalmente, es posible constatar una expansión del número de actores en el debate público en Brasil, el mismo que ahora incluye, por ejemplo, a los sindicatos laborales de ese país.

En el caso argentino, las reformas económicas implementadas durante la administración Menem (1989-1999) emanaron en su mayoría del Ejecutivo, mientras que la Presidencia jugó el rol central en la conducción de la política exterior. Sin embargo, como en el caso brasileño, en la medida que el proceso de integración fue avanzando, las voces del sector empresarial y de los sindicatos industriales comenzaron a escucharse. Por ejemplo, entre 1991 y 1994 –años en los que la balanza comercial favoreció a Brasil– las quejas de los industriales argentinos se hicieron notorias, reforzando los argumentos de aquellos políticos que favorecían el ingreso de la Argentina al NAFTA o una negociación directa con los Estados Unidos. Durante este período, la oposición fue controlada en parte por la aplicación de medidas proteccionistas –aplicadas como excepciones a los acuerdos del MERCOSUR según lo estipulado en la cumbre de Ouro Preto (1994)– y por el regateo político bilateral según el cual Brasil compraría una mayor cantidad de trigo y petróleo argentinos para compensar el deterioro en la balanza de pagos bilateral. No obstante, sobre la base de estos eventos aún no sería posible concluir que la influencia de los grupos de interés aumenta como consecuencia automática de la profundización del proceso de integración. Evidentemente, cuando los gobiernos empezaron a negociar esquemas de cooperación más detallados fue necesario consultar a los sectores industriales sobre cuestiones técnicas y específicas. Asimismo, fue posible constatar un aumento en el nivel de participación política dentro y entre las provincias de frontera de ambos países. Sin embargo, la influencia de alto nivel sobre las decisiones gubernamentales depende de una serie de factores adicionales.

Uno de ellos se refiere a la “solidez” del régimen político interno. Por ejemplo, después del proceso electoral en 1999 en la Argentina, la formación del gobierno del presidente De la Rúa, las dificultades políticas que tuvo que enfrentar la nueva administración y la crisis económica arrastrada de años anteriores condujeron –como era de esperarse– a un gobierno débil que tuvo que adaptarse más rápidamente a las demandas de aquellas industrias y sectores productivos directamente afectados por los cambiantes patrones comerciales resultantes de la devaluación del *real* brasileño. Otro factor se refiere a la capacidad de “acceso al estado” que tengan los grupos de presión. En efecto, los estados no siempre son entidades monolíticas. Por ello, el éxito de las acciones de los grupos de interés dependerá en gran medida de la existencia de individuos o grupos dentro del gobierno que compartan sus perspectivas y que tengan un interés en establecer lazos y canales de comunicación.

Un buen ejemplo de esto último es posible de encontrar al analizar la política brasileña de 1994-95 en relación a la industria automotriz. Después del lanzamiento del Plan Real a mediados de 1994, el Ministro de Economía, Ciro Gomes, se distanció de los intereses de los industriales de Sao Paulo. Coincidentemente, en ese momento la presencia de economistas neoliberales en el equipo económico del gobierno fue predominante y la industria automotriz sintió que sus intereses habían sido descuidados en la negociación de los acuerdos de Ouro Preto en diciembre de 1994. A inicios de 1995, sin embargo, el gobierno aumentó los aranceles e impuso cuotas temporales a la importación de automóviles, una decisión que reflejó el cambio de balance de poder dentro gabinete y el apoyo de figuras clave para la política brasileña (como es el caso de Serra y Werneck) que favorecieron la adopción de una estrategia de desarrollo mucho más tradicional lo cual, a su vez, se tradujo en una línea dura respecto al MERCOSUR.

Lo anterior nos conduce al factor final, es decir, que el grado de influencia de los grupos de presión dependerá en última instancia de la existencia de zonas de traslape y puntos en común entre los grupos de interés y los objetivos de las élites estatales. Como se ha descrito exhaustivamente en secciones anteriores del presente trabajo, a lo largo de los noventa el gobierno brasileño ha considerado la integración subregional en términos estratégicos, es decir, como un medio para avanzar un proyecto geopolítico cuyos corolarios son obtener simultáneamente un mayor poder de negociación internacional, atraer capitales extranjeros al país y promover la industrialización nacional en un contexto de globalización. En este sentido, el gobierno brasileño ha buscado sistemáticamente evitar que el proceso de integración económica amenace los intereses de las industrias ya establecidas –como es evidente en la reintroducción de una clara política industrial a fines de 1994 en respuesta a la creciente vulnerabilidad externa del país. Por lo tanto, durante este período resulta patente la aplicación de una política exterior con visión estratégica expresada en las nociones “potencia intermedia”, “desarrollo asimétrico” y “estado logístico”, que fueron desarrolladas en secciones anteriores.

Si esta es la forma como las élites estatales conciben el proceso de integración en Brasil, existe una coincidencia natural entre, por un lado, los intereses de los poderosos sectores empresariales de la industria automotriz, auto-partes, bienes de capital, tecnología de la información y telecomunicaciones y la visión del Ejecutivo, por otro. En este contexto, los grupos de presión son irrelevantes para explicar la dirección de la política exterior brasileña, aunque es innegable que han desempeñado un rol de apoyo. En conclusión, el endurecimiento de la política exterior brasileña con respecto a la integración y la adopción de medidas mercantilistas no es consecuencia de la influencia de los sectores que compiten con productos importados. Por el contrario, la política exterior económica durante los noventa estuvo guiada por una toma de conciencia de la necesidad de implementar reformas económicas y desarrollar un programa de liberalización comercial, aunque conservando algunos elementos del proyecto nacional desarrollista de antaño.

Del mismo modo, cualquiera hubiese sido la administración en el gobierno de Argentina durante 1999 y 2000, la tendencia hacia la adopción de controles administrativos y elevación de aranceles para hacer frente al aumento de importaciones brasileñas en sectores que van desde el calzado al acero, pasando por textiles y papel habría sido la misma en un intento por amortiguar el impacto negativo de la devaluación de la moneda brasileña. El comportamiento de los grupos de interés argentinos podría explicar porqué algunas fricciones particulares emergieron en ciertos momentos, pero –como en el caso brasileño– este análisis no es necesario para entender las reacciones a nivel gubernamental.

Finalmente, es importante distinguir entre la versión débil y la versión fuerte de la tesis de los grupos de interés. En la versión débil, el Ejecutivo conserva el control de la conducción del proceso de integración, aunque a medida que pasa el tiempo tiene que comprometerse cada vez más con los intereses de importantes sectores sociales de forma tal de asegurar su apoyo al proceso. Este ha sido un elemento importante especialmente en Argentina y, en menor medida en Brasil. En el caso brasileño, sin embargo, el gobierno ha podido ejercer mayor poder en el control de la agenda y ha conservado el rol orientador respecto de las políticas adoptadas por este estado dentro del MERCOSUR. En noviembre de 2000, por ejemplo, el acuerdo que puso fin a las disputas sobre el tema de reglas de origen en la industria automotriz fue alcanzado sin consultar directamente a las empresas más importantes. Por otro lado, en su versión fuerte los grupos de interés ejercen una presión lo suficientemente fuerte como para modificar las políticas del gobierno y reorientar sus objetivos y prioridades. En la historia reciente de la política exterior de integración de Brasil y Argentina no existen evidencias concretas para afirmar que este haya sido el caso.

Asimismo, es necesario considerar el rol de las instituciones para entender mejor el proceso de integración subregional. Como se analizó en una sección anterior, el neo-liberalismo institucional basa su análisis en la constatación de los niveles de interdependencia creciente que generan una mayor “demanda” por procesos de cooperación internacional. En este contexto, las instituciones son vistas como generadoras de soluciones positivas a problemas de acción colectiva. Las normas, reglas e instituciones adquieren funcionalidad en la medida en que éstas ayudan a los estados a manejar problemas comunes y permiten elevar el bienestar de la sociedad. Adicionalmente, el neo-liberalismo institucional –a diferencia de otras concepciones pluralistas como el neo-funcionalismo, por ejemplo– conciben al estado como un “guardián” entre los ámbitos doméstico e internacional, enfatizando de este modo el rol del estado en la implementación de soluciones colectivas. Sin embargo, al tratar de aplicar estos conceptos al caso de la integración subregional en las Américas surgen algunas dificultades.

En efecto, por un lado el neo-liberalismo institucional se preocupa de entender el proceso de cooperación luego de que las partes han percibido la posibilidad de obtener beneficios compartidos como resultado de una mayor integración entre ambas. Sin embargo, este tipo de análisis deja de lado una parte importante de la historia, a saber, cómo estos actores que en el pasado fueron enemigos antagónicos lograron cambiar sus percepciones de forma tal de comprometerse en una empresa de colaboración. Antes de lograr una cooperación activa debemos explicar porqué algunos estados deciden coexistir pacíficamente dentro de un marco de reglas legales y políticas. Este es precisamente el caso de Argentina y Brasil. Por otro lado, el neo-liberalismo institucional enfatiza el hecho de que la cooperación se ve favorecida por el aumento de la interdependencia subregional, la misma que incrementa la “demanda” por regímenes internacionales. No obstante, en el caso del MERCOSUR el proceso de *rapprochement* se produce paradójicamente en un marco de decreciente interdependencia. Esto es cierto tanto para la etapa inicial que condujo a los acuerdos económicos de 1986, como para las negociaciones de llevaron a la suscripción del Tratado de Asunción (1991). En este sentido, es posible afirmar que el regionalismo fue un instrumento político para promover un mayor intercambio económico entre las partes, y no una respuesta a los problemas derivados de la existencia de una mayor interdependencia económica.

Sin embargo, a pesar de reconocer estas limitaciones en el análisis teórico, aún es posible esperar que la lógica institucionalista sea aplicable en la etapa posterior a la constitución del MERCOSUR en 1991, a medida que la interdependencia económica iba creciendo a lo largo

de los noventa y el rango e intensidad de la cooperación se profundizaba. En efecto, las instituciones están compuestas de dos elementos importantes. Primero, es posible identificar núcleos de normas, principios y reglas (constitutivas, transaccionales y sociales). Estas reglas pueden ser analizadas y comparadas en varias dimensiones. En términos de alcance, los acuerdos del MERCOSUR son bastante amplios y muchas veces van más allá de la simple liberalización económica para incluir también aspectos de integración física, coordinación macroeconómica y valores políticos compartidos. La década de los noventa mostró progresos sustanciales en la expansión del alcance de las reglas, como por ejemplo la decisión de 1997 de comenzar negociaciones para liberalizar el comercio de servicios. En términos de claridad y precisión, los tratados del MERCOSUR son menos detallados que los del NAFTA, por ejemplo, y contienen exhortaciones generales para profundizar la cooperación así como formulaciones deliberadamente ambiguas. En términos de obligaciones y ejercicio de autoridad, las reglas dentro del MERCOSUR tienen la intención de ser de cumplimiento obligatorio y han sido formuladas según las normas del derecho internacional. Por último, en cuanto a la delegación de autoridad, evidentemente en el MERCOSUR existe un menor grado de delegación que en la Unión Europea pero mayor al que existe en el NAFTA, por ejemplo. En parte esto se debe a la creación de un mecanismo de solución de disputas, pero también al propósito explícito del bloque de constituir un proceso de cooperación regional dinámico.

Por otro lado, las reglas suelen organizarse dentro de prácticas sociales vigentes y estables. Algunas veces estas prácticas son incorporadas en entidades inter-estatales o supranacionales. En muchos sentidos la institucionalización dentro del MERCOSUR es asombrosamente densa a través de una compleja red de instituciones formales y procesos de negociación y consulta menos formales. Esta red comprende cumbres presidenciales periódicas, encuentros ministeriales del Grupo de Mercado Común (GMC), la interacción institucionalizada entre actores burocráticos y grupos de trabajos del GMC y la creación en 1994 de la Comisión de Comercio y el Secretariado Administrativo del MERCOSUR.

En este contexto, las reglas e instituciones pueden marcar una diferencia debido a que modifican los incentivos y afectan los cálculos de interés, permiten vincular distintos temas de la agenda, actúan como puntos focales para coordinar el comportamiento de los agentes, reducen los costos de transacción y proveen información que torna más difícil el incumplimiento de los acuerdos. En otras palabras, las reglas e instituciones son relevantes en la medida que desempeñan labores valiosas para los estados. Las preferencias estatales sobre los resultados deseados permanecen inalteradas, pero las preferencias en cuanto a opciones y políticas para llegar a esos resultados pueden modificarse por la existencia y la naturaleza de las normas e instituciones. Sin embargo, de la manera como ha evolucionado el MERCOSUR en la última década, sus estructuras institucionales no han funcionado como la teoría institucionalista nos haría predecir. En efecto, sus instituciones no han hecho mucho para alterar los patrones de poder y de intereses de los estados miembros del bloque. Más aún, lo que llama la atención es el gran alcance de los compromisos asumidos en los acuerdos y la inhabilidad institucional del MERCOSUR para hacer que sus miembros cumplan con las políticas adoptadas, especialmente en el caso de los miembros grandes como Brasil. De igual forma, las instituciones han perdido dinamismo y se han politizado a lo largo de los noventa, reflejando así el surgimiento de tensiones específicas y la ausencia de una lógica integracionista conjunta que reemplace el éxito de las reducciones automáticas de aranceles de la etapa inicial (1991-94).

La interdependencia comercial y económica siguió creciendo considerablemente entre 1996 y 1999. Sin embargo, también aumentó la conciencia, especialmente en Argentina, de la

debilidad del bloque para consolidar sus instituciones de forma tal de asegurar el cumplimiento de las reglas, imponer límites a la discrecionalidad estatal y reducir la brecha entre los acuerdos formales y los resultados. En suma, como consecuencia del dinamismo económico del MERCOSUR, la mayoría de enfoques teóricos preveían un efecto “derrame” (*spillover*) hacia las esferas políticas y, por tanto, un fortalecimiento de las instituciones del bloque. Sin embargo, esto no se ha producido, al menos no en el grado esperado.

No obstante, el análisis anterior no captura todas las variables. En efecto, a pesar de los conflictos y fricciones, Brasil y Argentina se encuentran “atrapados” en un proceso de negociación bastante estructurado. Las instituciones subregionales no han alcanzado el desarrollo deseado, pero el proceso de interacción se encuentra aún en expansión incorporando una serie de tópicos que son negociados en el ámbito del MERCOSUR. En este contexto, el período que se inició en enero de 2000 se caracteriza por la adopción de una táctica de postergar las dificultades para una futura solución y “re-empaquetar” los problemas de forma tal de evitar las colisiones en el presente (como es el caso del azúcar, los automóviles y la fiebre aftosa). Sin duda alguna muchos de estos temas tienen que ver con la configuración más amplia de poder e intereses de ambas partes. Sin embargo, la institucionalidad subyacente ha desempeñado un rol que se manifiesta en la frecuencia y la intensidad de las reuniones en múltiples niveles, las crecientes expectativas de que los problemas deben ser resueltos en el seno del MERCOSUR y no unilateralmente y la medida en que los miembros del bloque han sido capaces de retomar objetivos pasados (como es el caso de la coordinación macroeconómica). En este sentido, las instituciones pueden que no condicionen los resultados ni que tampoco alteren los incentivos para cooperar, pero sí amplían el rango de alternativas al proveer de oportunidades para la acción.

El análisis del rol de los grupos de interés y de las instituciones nos permite regresar entonces a la lógica de la búsqueda de balance de poder entre los intereses de los distintos estados. Cabe aquí incluir las dos críticas formuladas tradicionalmente a la escuela neoliberal institucionalista de inspiración metodológica positivista y racional. Primero, el enfoque “constructivista” sobre la variación a lo largo del tiempo en las preferencias de los estados y el vínculo que podría existir entre intereses, identidad y la visión del mundo que cada estado adopte. Segundo, el argumento “neorrealista” que enfatiza la negligencia del poder y de los intereses geopolíticos de los estados por parte del análisis tradicional institucionalista.

En efecto, en lugar de concentrarse tan sólo en el análisis del poder y los incentivos materiales, los constructivistas enfatizan la importancia del conocimiento compartido, el aprendizaje, las ideas y las estructuras normativas e institucionales para entender mejor el proceso de integración regional. Comprender las estructuras inter-subjetivas nos permite trazar los caminos a través de los cuales los intereses y las identidades cambian a lo largo del tiempo y las nuevas formas de cooperación y de comunidad que pudieran emerger. Ciertamente, dado que los constructivistas se interesan en el propio proceso de formación de intereses e identidades, esta escuela de pensamiento en Relaciones Internacionales adopta un enfoque más sociológico que económico dentro de las teorías sistémicas. (Wendt 1999). Sobre esta base, el constructivismo argumenta que los estados –como agentes– no están determinados estructuralmente o exógenamente, sino que son “construidos” por la interacción histórica y contingente entre sí y con otros agentes del sistema internacional.

Analizando el caso específico del MERCOSUR, un recuento constructivista de los eventos recientes sugeriría que es necesario investigar los orígenes de los intereses estatales, las coyunturas críticas y aquellos puntos de quiebre donde los actores redefinieron y

reinterpretaron la naturaleza de sus relaciones y el rol que las interacciones y las instituciones han ejercido para reforzar esas redefiniciones. Como se argumentó antes, el panorama político en el llamado “Cono Sur” se modificó notablemente en los ochentas debido al proceso de *rapprochement* entre Argentina y Brasil motivado por una redefinición de los intereses y preferencias estatales de ambos países. Esta redefinición fue posible gracias a la transición democrática que experimentó la subregión y al cambio ocurrido en las políticas económicas y de desarrollo adoptadas por los respectivos gobiernos. Más aún, el aumento de las interacciones y la creación de instituciones en los ámbitos político y de seguridad pueden asociarse a un cambio radical en las percepciones que los dos países tenían del otro y en el paso histórico de una situación de rivalidad al establecimiento de relaciones de cooperación. Aún cuando cada etapa estuvo dirigida por cálculos instrumentales de poder, el cambio conjunto en la naturaleza de las relaciones bilaterales fue mayor a la suma de las partes. Este factor es particularmente importante para explicar la voluntad argentina de incrementar la cooperación en temas de seguridad y profundizar la integración económica con el país que por mucho tiempo fue considerado una “amenaza latente”. Nuevamente, el desprestigio de los gobiernos militares en Argentina y la poca influencia que pudieron conservar después de la transición allanaron el paso para la implementación de una política exterior conciliatoria con Brasil.

En el caso del MERCOSUR como bloque, sin embargo, el análisis es distinto. En efecto, contrariamente a las teorías racionales de la integración, que enfatizan una serie de regateos efectuados discrecionalmente entre los estados, el constructivismo subraya la importancia de los procesos. El proceso mismo de la integración modifica el contexto en el que los estados forman sus intereses. No obstante, los agentes no están en capacidad de predecir a dónde los conducirá el proceso ni cuáles serán las consecuencias de sus decisiones de política. Por ello, el análisis constructivista enfoca más bien en los vínculos legales e institucionales, así como en el impacto que la integración genera sobre las capacidades para actuar de los agentes comprometidos. Es decir, teóricamente el énfasis se encuentra en las nociones de “socialización” e “internalización” del comportamiento más que en la “optimización” de resultados –que sería el énfasis de las teorías racionales como el neoliberalismo institucional, por ejemplo. En este contexto, durante los noventas el MERCOSUR presenta una imagen confusa –en comparación con procesos similares como el de la integración europea e incluso algunos elementos del NAFTA. Así el proceso de integración en el Cono Sur fue determinado principalmente por un conjunto de intereses de política exterior, valores e ideologías predominantes en los dos países principales del bloque. Sin embargo, como se señaló anteriormente, estas visiones estratégicas difieren marcadamente y aunque después de 1991 las divergencias variaron en intensidad, nunca desaparecieron completamente.

En el caso argentino, su posición ideológica define a este país como un miembro de la alianza estratégica occidental, alineado con los Estados Unidos y con un compromiso hacia el liberalismo de mercado. En este contexto, la cooperación con Brasil resulta importante, pero no existe una “identificación” con el proceso de integración subregional. En el caso brasileño, la posición ideológica es mucho más ambigua y ambivalente con respecto a los Estados Unidos, a pesar del abandono de la confrontación directa con la superpotencia –tan característica de los ochentas y de los gobiernos militares previos– y de la mejora en las relaciones bilaterales. En términos económicos, la retórica brasileña ha utilizado al MERCOSUR como una “plataforma” para la modernización y la inserción competitiva en la economía mundial, al tiempo de uniformizar las agendas doméstica y exterior con respecto a la implementación de una serie de reformas y programas de liberalización económica. Sin embargo, a pesar del discurso, resulta evidente que a Brasil le interesa un regionalismo más

cerrado –con socios no tan asimétricos– y adaptar los antiguos objetivos de autonomía y balance de poder de su política exterior al nuevo entorno global en el cual debe desempeñarse. En este sentido, los elementos de continuidad de la política exterior brasileña son tan sorprendentes como los cambios señalados, al menos en lo que respecta a su relación con los Estados Unidos y el rol asumido en América del Sur.

No obstante, el período más reciente apunta hacia algunos cambios. En efecto, la elección del presidente De la Rúa en Argentina en diciembre de 1999 ha ayudado a disminuir el entusiasmo del oficialismo por establecer una relación más estrecha con Washington y ha permitido “re-lanzar” el proyecto del MERCOSUR poniendo de manifiesto la intención del nuevo gobierno de otorgar mayor prioridad a las cuestiones de integración subregional –en comparación a la concedida por el presidente Menem y su Ministro de Relaciones Exteriores, Guido di Tella. Este giro parecería indicar una aproximación en las visiones estratégicas de los dos vecinos. Sin embargo, existen argumentos para dudar que esta aproximación realmente se produzca. En efecto, en el último año y medio la política exterior brasileña se ha mostrado mucho más asertiva y parecería haber adquirido una mayor “auto-estima” con vistas a jugar un rol activista en la escena política tanto regional como internacional. El ejemplo más claro de esta nueva orientación se encuentra en la convocatoria a la primera cumbre presidencial sudamericana en agosto-setiembre de 2000 y en la retórica que acompañó a la convocatoria de la cumbre, es decir, el discurso sobre la necesidad de liderazgo en Sudamérica –aunque negando evidentemente cualquier matiz de hegemonía–, la necesidad de buscar soluciones colectivas a los problemas de la subregión y la voluntad de retar a los Estados Unidos más abiertamente –específicamente en el tema de la lucha antinarcóticos. Curiosamente, esta retórica ha encontrado un eco resonante en los medios de comunicación y en los comentarios políticos dentro de Brasil, lo que constituye un aval socio-político importante para continuar con esta estrategia en el futuro inmediato.

Del lado argentino, la consolidación de un bloque sudamericano podría incluso aportarle mayores beneficios que permanecer sólo dentro del MERCOSUR. En efecto, acuerdos más amplios –involucrando a más estados– proveen mecanismos para “diluir” el poder de estados individuales y la dependencia directa de otros. Esto es más cierto para Argentina con respecto a su vecino del norte, pero también lo es para Brasil con respecto a Argentina –quien en varias ocasiones ha puesto en duda la viabilidad del MERCOSUR al amenazar con salirse del bloque y buscar un acuerdo comercial bilateral con los Estados Unidos.

¿Cuánta importancia podemos atribuir a estos factores “suaves” que tienen que ver con las cuestiones de identidad, visión del mundo e imágenes sobre rdes? Como se afirmó anteriormente, estos factores por sí solos no condicionan los resultados finales, pero sí proveen un prisma a través del cual podemos analizar y entender mejor las cuestiones de intereses y de poder estatal y que pueden –como parece ser el caso de Brasil– tener un significativo impacto en la conducción de la política doméstica de los países analizados.

Finalmente, en cuanto a la crítica neorrealista referida a la negligencia del análisis del poder en la determinación de los intereses políticos de los estados, la relación entre poder y hegemonía, por un lado, y regionalismo, por otro, no ha conocido un desarrollo significativo a la fecha. En efecto, la presencia de una potencia hegemónica dentro de una región particular suele entorpecer los esfuerzos para construir un acuerdo de integración regional que incluya a todos o casi todos los estados de esa región. En este contexto, la política de poder y los intereses nacionales de los estados participantes en el esfuerzo de integración subregional

conservan un rango de primera importancia en la agenda y en la dinámica del proceso del MERCOSUR y, en especial, en las relaciones entre Brasil y Argentina.

Sin embargo, las consideraciones de poder de ámbito global y regional de estos países parecerían apuntar nuevamente –como en el caso de sus respectivas visiones del mundo y del rol que desean asumir en el sistema internacional– en direcciones opuestas. En efecto, los diferenciales de poder permiten explicar en buena medida el carácter y la naturaleza del escaso grado de institucionalización dentro del bloque. Por un lado, Argentina preferiría establecer un mecanismo de solución de disputas mucho más sólido y eficiente, así como promover un proceso que sea guiado por reglas explícitas. Esto contrasta con la negativa brasileña de restringir su libertad y capacidad de acción unilateral en términos de política exterior. En este sentido, a medida que la crisis financiera de 1999 fue evolucionando la actitud de Brasil fue negociar y ofrecer potenciales compensaciones a su socio comercial sobre la base de un análisis “caso por caso” y “sector por sector”, en lugar de establecer un mecanismo más formal o promover una reforma y renovación en las estructuras de las instituciones subregionales.

Sin embargo, una vez más la adopción de consideraciones de poder más amplias y la vulnerabilidad estructural tanto política como económica de Brasil y Argentina han contribuido a reforzar la lógica política del MERCOSUR. Para Argentina resulta hoy evidente que la tan promocionada relación especial y estratégica con Washington no es ni tan especial, ni tan estratégica. Más aún, en un contexto económico de recesión y alta vulnerabilidad a los shocks externos no existen alternativas obvias para establecer alianzas estratégicas extra-regionales. Finalmente, cuando se incorporan variables políticas al análisis de las expectativas económicas de la Argentina en el MERCOSUR, incluso podría hablarse de evidencias de dependencia estructural con respecto a Brasil.

Por su parte, la política exterior de Brasil con respecto al MERCOSUR tiene dos caras. Por un lado, al ser el actor más importante esta condición de asimetría de poder le concede efectivamente los mecanismos para presionar por alcanzar sus propios intereses económicos y políticos. Esto se evidencia en la negativa sistemática a permitir que los acuerdos subregionales amenacen los intereses de los sectores industriales brasileños de mayor desarrollo y a no comprometer la autonomía de su política económica y monetaria. Incluso presionado por el lobby industrial doméstico –como consecuencia de las crisis en Asia y en Rusia, pero también por la permanencia del proyecto desarrollista en algunos sectores de la burocracia estatal heredado de los tiempos de la sustitución de importaciones– el gobierno brasileño se ha inclinado a adoptar medidas proteccionistas unilaterales aún en contra de Argentina. En suma, como la mayoría de estados grandes en otras partes del mundo, Brasil ha evidenciado un comportamiento que obstaculiza la creación de instituciones regionales que pudieran restringir su libertad de acción.

Sin embargo, por otro lado, el MERCOSUR es sumamente importante para la consecución de los objetivos de largo plazo tanto de política económica como de política exterior de Brasil. En este contexto, el bloque subregional es concebido como un mecanismo efectivo para la solución de problemas subregionales a través del ejercicio de la diplomacia de alto nivel o presidencial. En efecto, regresar a una situación de abierta rivalidad con Argentina acarrearía altos costos para ambos países. Adicionalmente, un continuo deterioro de las relaciones bilaterales socavaría las bases mismas de objetivo estratégico de promover la integración regional como herramienta para consolidar el proceso de desarrollo industrial y atraer mayores volúmenes de inversión directa extranjera en un contexto de creciente



interdependencia económica global. Del mismo modo, el MERCOSUR es crucial para el futuro de las relaciones entre Brasil y la UE, que continúan fortaleciéndose en la senda de las negociaciones entre bloques regionales.<sup>49</sup> Del mismo modo, el MERCOSUR provee un marco político y económico para la ejecución de la política brasileña de proyección de poder a nivel sudamericano que data del lanzamiento de la idea del SAFTA por Itamar Franco en 1993 y ha experimentado evoluciones significativas con la incorporación de Chile y Bolivia como miembros asociados del MERCOSUR en 1996 y la realización de la cumbre sudamericana en 2000. Finalmente, y más importante aún tal vez que los argumentos anteriores, es que el MERCOSUR constituye una pieza clave para las relaciones entre Brasil y los Estados Unidos. No debe olvidarse que el surgimiento del MERCOSUR en 1991 es, en parte, una respuesta al anuncio de las negociaciones del NAFTA y de la creciente regionalización de la economía mundial. El concebir al MERCOSUR como un contrapeso, como un instrumento de negociación frente a los Estados Unidos es una idea fuerza muy presente en la política exterior brasileña. Por ello, Brasil tiene intereses propios muy grandes en tratar de manejar los problemas políticos y económicos que surjan al interior del bloque, aún cuando estos impliquen hacer concesiones a los miembros más débiles del grupo.

En suma, los intereses de política exterior de Brasil han provisto paradójicamente de incentivos para reducir las tensiones dentro del bloque. Por ello, adicionalmente a la intensificación de esfuerzos para negociar acuerdos específicos caso por caso, la posición brasileña respecto al rol de las instituciones subregionales ha empezado a cambiar significativamente en los últimos dos años. Esto se manifiesta en el reciente reconocimiento de la necesidad de coordinar políticas macroeconómicas a nivel de bloque. Sin embargo, sería equivocado afirmar que este patrón de comportamiento sobre la base del predominio de intereses políticos está eliminando las fricciones dentro del MERCOSUR. Ciertamente aunque el MERCOSUR sea un factor importante para la visión general de la política exterior brasileña, tampoco debe exagerarse en la importancia del poder regional para la conducción de la política exterior de este país. En muchas instancias no existe una base de apoyo subregional, y mucho menos sudamericana, para avanzar los intereses defendidos por la Cancillería brasileña en los foros de negociación multilateral, por ejemplo. Brasil y Argentina no han alcanzado una posición común en la OMC y otros foros económicos, en donde las posiciones suelen determinarse de acuerdo con los sectores productivos o las cuestiones específicas involucradas en la negociación. En este contexto, las dudas persisten con respecto a la viabilidad del MERCOSUR como proyecto geopolítico subregional.

---

<sup>49</sup> Aunque evidentemente la suscripción del acuerdo de liberalización comercial entre la UE y México a mediados de 2000 pone en duda el argumento que la negociación entre bloques sea la vía más adecuada para alcanzar un acuerdo.

#### IV. MÉXICO: ¿PUENTE O “CABALLO DE TROYA” PARA LA INTEGRACIÓN HEMISFÉRICA?

Desde que México inició negociaciones para participar en el NAFTA a inicios de los noventa muchas controversias se ha suscitado respecto de las verdaderas intenciones detrás del discurso oficial de la política exterior mexicana hacia América Latina. A pesar de sus fuertes lazos históricos, lingüísticos y hasta religiosos con sus vecinos meridionales, se argumenta que México ha renunciado a su herencia cultural ancestral al optar entablar una alianza estratégica con los Estados Unidos con el fin de garantizar su futuro económico. No obstante, los políticos mexicanos son conscientes de que al buscar vincularse más estrechamente con Washington –o con Europa o Asia, como evidencian eventos recientes– arriesgan quedarse aislados del resto de América Latina. Esto sirve tal vez para explicar porqué al menos en la retórica oficial México continúa afirmando que se considera un actor clave para la conducción de los asuntos económicos y políticos de la región. Esta aparente dicotomía entre los hechos y el discurso político ha generado una serie de especulaciones respecto a si México representa un “caballo de Troya” –convirtiéndose en el defensor de los intereses nacionales de los Estados Unidos, particularmente en lo que respecta al proyecto del ALCA y su política anti-drogas– o un “puente” que permitiría facilitar la integración del resto de América Latina con los Estados Unidos.

En efecto, con el paso acelerado mostrado por la evolución de la economía norteamericana en años recientes la puesta en marcha del NAFTA desvió naturalmente la orientación del comercio exterior mexicano hacia el norte. Según Bancomex, en 1982 las exportaciones anuales de México a América del Norte representaron el 53.2% de sus ventas totales, mientras que en 1999 estas habían superado ya el 90%. En comparación, las exportaciones a Europa y a América Latina representaron el 21% y 15% en 1982, mientras que en 1999 estas se habían reducido a sólo 3.1% y 3.4% del total de ventas anuales, respectivamente.<sup>50</sup>

En este contexto, resulta indudable que México ha utilizado su pertenencia al NAFTA para fortalecer su estatus internacional y configurar una estrategia de centro-periferia (*hub-and-spokes*) en la región. Al ofrecerse como una plataforma de acceso al mercado de los Estados Unidos, México ha logrado atraer a una serie de países para suscribir acuerdos de liberalización comercial –de manera bilateral o multilateral– en un intento por disminuir su alarmante vulnerabilidad a los ciclos económicos de su vecino del norte. Sin embargo, de los nueve acuerdos de libre comercio que México ha concluido durante la última década desde la implementación del NAFTA, el acuerdo suscrito con la Unión Europea (UE) constituye el legado de mayor trascendencia de la saliente administración del presidente Ernesto Zedillo.<sup>51</sup>

El acuerdo comercial entre México y la UE, que entró en vigencia el 1° de julio de 2000 permite que automáticamente el 82% de los bienes producidos en México tenga acceso al mercado europeo libre de aranceles (cabe señalar que las exportaciones mexicanas a la UE están constituidas principalmente por bienes industriales) en tanto que el 18% restante será liberalizado completamente en 2003. Esta segunda etapa incluirá productos agrícolas como café, palta, flores cortadas, frutas, jugos y miel. Por su parte, México dispondrá de más tiempo para amortiguar la reducción en aranceles. Actualmente sólo el 50% de las

<sup>50</sup> En 2000 el valor del comercio total entre México y los Estados Unidos ascendió a US\$200,000 millones, comparado con algo más de US\$18,000 millones comerciados con Europa y América Latina, respectivamente.

<sup>51</sup> Cabe señalar que, además de la UE, a la fecha el otro socio comercial extra-regional de México es Israel, en tanto que nuevas negociaciones están en curso con Corea del Sur, Japón y Singapur.

exportaciones europeas han dejado de pagar aranceles para entrar al mercado mexicano.<sup>52</sup> El resto será liberalizado en cuatro etapas que culminarán en 2007. Esto implica que la exportación de productos agrícolas provenientes de la UE continuará siendo restringida, aunque la apertura se producirá gradualmente.<sup>53</sup> No obstante, en 2003, cuando el comercio de bienes industriales esté completamente liberalizado entre los miembros del NAFTA, todas las exportaciones mexicanas tendrán para entonces acceso total al mercado de la UE en tanto que las exportaciones europeas a México deberán enfrentar un arancel máximo del 5%. Esto implica que, en términos prácticos, de acuerdo con el acelerado calendario de liberalización comercial los agentes económicos europeos gozarán de los mismos privilegios de que disfrutaban los demás socios preferenciales de México tanto en Norteamérica como en el resto de América Latina.<sup>54</sup>

Algunos analistas en México han criticado duramente los supuestos beneficios comerciales derivados del acuerdo con la UE, argumentando que la principal consecuencia del acuerdo será atraer un mayor flujo de capitales a México de una serie de empresas multinacionales europeas que buscan operar cerca del mercado norteamericano y, de igual forma, otorgar a empresas estadounidenses la posibilidad de acceso preferencial al mercado europeo a través de México. De esta forma, México se convertiría simplemente en una “puerta de acceso” y no en un “destino final” de las inversiones. Más aún, el potencial de crecimiento del volumen de exportaciones mexicanas hacia la UE es considerado tan poco significativo que algunos incluso cuestionan la necesidad de adoptar medidas de diversificación comercial para disminuir la actual dependencia del mercado norteamericano como destino final. Adicionalmente, se argumenta que en los últimos años la UE ha concluido una serie de acuerdos de libre comercio con más de una docena de países en desarrollo, la mayoría de ellos ex colonias, cuyas exportaciones agrícolas son comparativamente más competitivas que las mexicanas, por lo que tampoco en este rubro debería esperarse un beneficio económico considerable.

En efecto, cerca del 80% de las exportaciones mexicanas a la UE se dan en el sector manufacturero, principalmente partes de automóviles, maquinarias y otros equipos. La mayoría son el resultado de relaciones comerciales intra-empresa. En la medida que el país se convierta en el trampolín de entrada a los Estados Unidos puede esperarse un incremento en

---

<sup>52</sup> Estas incluyen bienes que antes de la firma del acuerdo pagaban aranceles de hasta un 20%, entre las cuales es posible mencionar motores, equipos de telecomunicación, teléfonos celulares y públicos, productos químico-farmacéuticos, partes de televisores y radios, y equipo médico.

<sup>53</sup> Exportaciones europeas de importancia dentro de esta categoría son la cerveza, verduras, frutas y jugos, licores, tomates, tabaco, vino y aceite de oliva. Acuerdos específicos sobre automóviles incluyen un recorte arancelario de 20% a 3.3% con una eliminación total de la tasa en 2003.

<sup>54</sup> Adicionalmente, un acuerdo sobre comercio de servicios entre la UE y México entró en vigencia en marzo de 2001, junto con medidas para el tratamiento preferencial referido a las compras del sector público, inversiones y propiedad intelectual. Este acuerdo le ha otorgado a los operadores de servicios europeos un acceso sin precedentes al mercado mexicano –comparable al de otros socios comerciales de ese país– en donde se espera lleguen a representar un porcentaje significativo del mercado en el mediano plazo. Por ejemplo, ahora bancos y compañías de seguros europeos pueden establecerse y operar en México sin tener primero que hacerlo en Estados Unidos o Canadá. El acuerdo incluye un rango muy amplio, desde servicios financieros, medio ambiente y energía hasta turismo y servicios de transporte. Adicionalmente, el acuerdo impone restricciones a ambas partes a establecer nuevas medidas discriminatorias *vis-à-vis* el otro. La eliminación substancial del tratamiento discriminatorio ya existente deberá ser completada en un lapso de 10 años. En suma, el acuerdo de liberalización comercial en servicios representa el mejor estatus preferencial jamás otorgado tanto por la UE como por México a otro socio comercial. El acuerdo incluye también provisiones para la liberalización progresiva de pagos relacionados con la inversión directa extranjera, promoción de nueva inversión entre ambas partes, y una cláusula de revisión para que en tres años ambos socios adapten sus respectivos marcos legales con el fin de liberalizar completamente el flujo de capitales.

el flujo de inversión directa extranjera (IDE) europea en el corto plazo, pero no necesariamente un aumento de las exportaciones. Los europeos son actualmente el segundo inversionista más importante en México después de los Estados Unidos: entre 1994 y 1999 representaron una quinta parte de un total de US\$ 52,800 millones de IDE. Aproximadamente dos tercios de la inversión europea se dirigió a la industria manufacturera. Actualmente existen unas 4,100 empresas en México que operan gracias a capitales europeos, las mismas que son responsables por el grueso de las exportaciones “mexicanas” a la UE.

Cabe señalar que México es el único país en el mundo –además de Israel– en tener acuerdos comerciales preferenciales tanto con Estados Unidos como con la UE. Esta condición resulta especial en un mundo caracterizado cada vez más por la constitución de bloques comerciales regionales y subregionales. Sin embargo, las repercusiones de largo plazo para México derivadas de esta condición especial –por la cual México podría verse envuelto en una guerra comercial abierta entre sus actuales socios– están aún por definirse. Por ejemplo, existen ya cuestiones escabrosas en la relación comercial entre los Estados Unidos y Europa, como el tema de acceso de las bananas norteamericanas al mercado europeo o la exportación de granos. Los Estados Unidos sienten que su participación de mercado en Europa en relación a estos dos productos ha sido disminuida por la aplicación de políticas comerciales desleales por parte de la UE. Y aunque estos temas no involucran directamente a México, el peor escenario futuro concebible podría incluir un “ajuste de cuentas” mediante la adopción de medidas comerciales discriminatorias contra los bienes manufacturados de origen europeo producidos en territorio mexicano. Por este motivo, México debe asegurarse de incluir mecanismos de solución de disputas en sus acuerdos comercial que sean capaces de evitar ser atrapados en medio de las eventuales disputas comerciales transatlánticas. Adicionalmente, los actuales desacuerdos entre México y Estados Unidos relacionados con la importación de azúcar o la circulación de camiones a través de sus fronteras arrojan algunos indicios del tipo de inflexibilidades que las negociaciones comerciales podrían encontrar en el futuro.

Dentro de este contexto, el advenimiento de Vicente Fox al poder en México podría marcar un cambio en la asignación de prioridades de la política exterior de su país y una reafirmación del rol que México pretende asumir en la conducción de las relaciones internacionales del continente americano. En efecto, tan sólo un mes de su elección como presidente en julio de 2000, el primer acto internacional de Fox fue un viaje de cuatro días a Sudamérica –lo tradicional para los presidentes mexicanos anteriores había sido ir a Washington. Durante su visita a Chile, Argentina, Uruguay y Brasil –en ese orden– Fox declaró que su pertenencia al NAFTA no excluía a México de buscar acuerdos de cooperación económica e integración regional con los países de la región y que esperaba desarrollar vínculos más estrechos con América del Sur, en particular con el MERCOSUR y el llamado Grupo de los Tres (G-3) que incluye a Colombia, Venezuela y México. Más aún, en una conferencia de prensa en Buenos Aires, Fox reveló que se habían adoptado ya pasos concretos para promover una integración formal y más profunda de su país con los países miembros del MERCOSUR. Preguntado sobre una posible reacción negativa en Washington luego de este anuncio, Fox afirmó que las negociaciones entre México y el MERCOSUR se encontraban dentro del interés de los Estados Unidos ya que significaban un primer paso hacia la constitución del ALCA.<sup>55</sup>

Evidentemente el rumbo futuro de la política exterior mexicana dependerá del tipo de consejos que reciba el presidente en los próximos meses y años. Fox es un empresario con una orientación libre cambista, sin embargo, sus principales asesores, Jorge Castañeda y

---

<sup>55</sup> El Clarín, “Fox o la seducción del sur: Un puente con el MERCOSUR”, 6 de agosto de 2000.

Adolfo Aguilar Zinser estuvieron ambos abiertamente opuestos a la suscripción del NAFTA cuando éste fue propuesto originalmente.

Cabe señalar, además, que el tradicional estilo de formulación de la política exterior mexicana ha estado centrado en el Ejecutivo, principalmente en la Presidencia y en la Secretaría de Relaciones Exteriores (encabezada ahora por el propio Catañeda). Sin embargo, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) ha servido en los últimos años también de canal para recoger las inquietudes de empresarios e industriales, los cuales en el pasado han favorecido las estrategias de integración con los Estados Unidos dentro del marco del NAFTA, aunque ven con menor entusiasmo el proceso del ALCA, por ejemplo. En este contexto, el 7 de octubre de 2001, luego de un largo debate, los líderes de todos los partidos políticos representados en el Congreso firmaron un “Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional”. Sin embargo, si bien el acuerdo supone otorgar luz verde para continuar con las acciones tomadas por el gobierno en materia económica, este no supone el compromiso de ninguno de los firmantes a apoyar alguna medidas específicas en cuanto a la política comercial del país o a la esperada reforma tributaria. Lo que sí es claro es que si la economía mexicana no se recupera fuertemente hacia la segunda mitad del 2002, la incertidumbre alrededor del resultado final de las elecciones parlamentarias del 2003 se incrementará, mientras que la popularidad del Partido de Acción Nacional (PAN) y de los pequeños partidos políticos asociados al presidente Vicente Fox disminuirá, debilitando el poder de negociación del Ejecutivo en cuanto al diseño de la política comercial en relación con otras instancias gubernamentales.

No obstante, a pesar de la prominencia de sus asesores y de los eventuales conflictos de interés en el Congreso, Fox ha hecho pública en repetidas ocasiones su intención de estrechar las relaciones mexicanas con sus vecinos latinoamericanos. De hecho, una política de “aproximación” caracterizó la primera visita de Fox a Sudamérica. Sin embargo, en Brasil Fox se declaró un fervoroso partidario del ALCA y sugirió que la participación de México en el NAFTA constituía una pieza valiosa para el resto de América Latina, aludiendo directamente al rol de “puente” que su país podría desempeñar en un eventual acuerdo entre el NAFTA y el bloque del SAFTA –aún en gestación. Sin embargo, estas declaraciones fueron entendidas en Brasil como una reafirmación del rol mexicano como “aliado estratégico” de Washington.

De cualquier modo, aunque las declaraciones de Fox en Brasil despertaran nuevamente un sentimiento de ambigüedad respecto a las prioridades de política exterior mexicana, también podrían ser entendidas como una respuesta provocativa a la reticencia del presidente Cardoso a invitar a México a asistir a la primera cumbre sudamericana. Fox fue enfático y directo al declarar que “no ser invitados a participar en la cumbre nos genera envidia. Nos hubiera gustado estar presentes.” Cabe señalar que esta no era la primera vez que la diplomacia brasileña trataba de excluir a México de una iniciativa de integración regional. En 1960, México tampoco fue invitado a formar parte de la entonces llamada Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Sólo ante las presiones e insistencia de la Cancillería mexicana –y particularmente del Embajador Antonio Ortiz Mena– México fue admitido, no de muy buen grado por parte de Brasil, como signatario original del Tratado de Punta del Este (1961).<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> El Universal, “Ninguna sumisión ante EE.UU.”, 8 de agosto de 2000.

Una preocupación similar fue manifestada por José Eduardo Navarrete, Embajador de México en Brasil por aquel entonces, quien expresó su desazón por la aparente “agenda secreta” de la cumbre y advirtió en contra del lanzamiento de una “fortaleza sudamericana” que podría engendrar la desunión hemisférica. El Embajador Navarrete formuló esta declaración luego de que Celso Lafer, entonces Ministro de Industria, hoy actual Ministro de Relaciones Exteriores y amigo cercano del presidente Cardoso, manifestara públicamente que América del Norte terminaba en Panamá y que México se había excluido a sí mismo del proceso de integración latinoamericana al ingresar al NAFTA.<sup>57</sup>

Dentro de este contexto, la aceptación final por parte de Brasil de permitir que México enviara un observador a la cumbre puede haber efectivamente resultado del lobby llevado a cabo por el propio Fox y por la Secretaria de Estado norteamericana, Madeleine Albright, en sus respectivas visitas a Sudamérica tan sólo unas semanas antes del inicio de la cumbre presidencial sudamericana. Sin embargo, no debe perderse de vista la influencia que la opinión del presidente de Chile, Ricardo Lagos, haya podido tener sobre Cardoso. En efecto, Lagos podría haberse visto favorecido en su poder de negociación como resultado del deseo brasileño de ver a Chile convertirse en un miembro de pleno derecho del MERCOSUR. Definitivamente a Brasil le conviene mantener buenas relaciones con sus eventuales socios para consolidar su propio proyecto geopolítico representado en el SAFTA. Por ello, la presión de Lagos para apoyar la presencia mexicana en la cumbre de Brasilia podría haber encontrado eco en Cardoso.

Resulta interesante también señalar el surgimiento de un interesante alineamiento tanto económico como político entre Chile y México. En lo económico, en 1992 ambos países suscribieron un acuerdo de complementación económica que liberalizó parcialmente el comercio bilateral. En 1999 el acuerdo se transformó en un tratado de libre comercio.<sup>58</sup> Por el lado político, el nuevo “eje” geopolítico sería más bien el resultado de los vínculos personales existentes entre los presidentes Lagos y Fox.<sup>59</sup> Ambos personajes fueron participantes activos en el movimiento que buscaba consolidar una alianza internacional de la centro-izquierda moderada y de los partidos liberales de centro-derecha en América Latina. Este proyecto se origina de la llamada “Alternativa Latinoamericana”, nombre con el que son conocidos una serie de encuentros entre intelectuales y políticos convocados por Roberto Mangabeira Unger de Brasil y el propio Jorge Castañeda de México.<sup>60</sup> La iniciativa apuntaba a disminuir el énfasis puesto en los mercados por la ortodoxia neo-liberal e inducir la adopción de políticas públicas más “progresistas” con una participación amplia de sociedad civil. Por ello, no es de

---

<sup>57</sup> El Clarín, “Comenzó a discutirse en Brasil la integración de Sudamérica”, Buenos Aires, 3 de agosto de 2000. El Mercurio, “Sudamérica dibuja su propio mapa político y comercial”, Santiago de Chile, 31 de setiembre de 2000.

<sup>58</sup> Actualmente México representa el mercado de destino para el 4.4% de las exportaciones chilenas, en tanto que México vende más del 1 % de sus exportaciones a Chile.

<sup>59</sup> Aunque vinculado con la derecha debido a su afiliación al Partido de Acción Nacional (PAN), su relación personal con Castañeda y Aguilar Zinser han permitido que Vicente Fox establezca contactos con la Concertación Pro-Democracia en Chile. La Jornada, “Fox: ¿Misión imposible?”, 7 de agosto de 2000; El Mercurio, “El sueño verde-amarelo. Liderazgo brasileño en Sudamérica”, 3 de setiembre de 2000.

<sup>60</sup> Estas reuniones tomaron lugar en Costa Rica (1996), Maitencillo, Chile (1997) y Tepoztlán, México (1998). Otras personalidades latinoamericanas que tomaron parte son los ex presidentes Carlos Salinas de Gortari (México) e Itamar Franco (Brasil); Cuauhtémoc Cárdenas (México); Andrés Manuel López Obrador (Alcalde de la Ciudad de México); Manuel Camacho (ex embajador de Chile en los EE.UU.); Graciela Fernández Mejjidi (Argentina); Carlos Ominami (Chile) –estos dos últimos asesores muy cercanos a los presidentes De la Rúa y Lagos, respectivamente. Gazeta Mercantil, “Objetivo de Fox é acordo com Mercosul”, Sao Paulo, 713 de agosto de 2000.

extrañar que la primera escala en el “tour sudamericano” de Fox fuera precisamente Chile, dejando Brasil para el final.

Después de su encuentro en agosto, los presidentes Fox y Lagos se encontraron nuevamente en Santiago a inicios de octubre del mismo año con ocasión de la Primera Conferencia Mundial de partidos demócrata-cristianos, en la que debe destacarse la asistencia del presidente de Colombia, Pastrana. De camino a Chile, Fox visitó Bogotá y manifestó públicamente su apoyo incondicional al Plan Colombia que había sido anunciado recientemente por Clinton en Cartagena. Era la primera vez que Fox declaraba públicamente sobre el tema, revelando una política concertada con Washington con el objetivo de ganar nuevos aliados para la lucha anti-drogas en la región. No debe olvidarse que Brasil había expresado su rechazo a la adopción de una iniciativa extra-regional liderada por los Estados Unidos. De cualquier modo, el establecimiento de este interesante puente entre México y Chile –y su posible extensión a otros países sudamericanos como revela la reciente iniciativa mexicana de revitalizar el G-3 del cual es parte Colombia– puede ser entendido como un intento deliberado de debilitar la influencia brasileña en la subregión.

En este sentido, el anuncio a principios de diciembre de 2000 del inicio de negociaciones formales entre Santiago y Washington para establecer una zona de libre comercio entre ambos países terminó de destrozarse las esperanzas brasileñas de incorporar a Chile en el MERCOSUR –cuya adhesión iba a ser formalmente aprobada en la reunión presidencial del bloque en Florianópolis ese mismo mes. Brasil interpretó la iniciativa chilena como un “acto de traición” y la incorporación de Chile fue pospuesta. Sin embargo, simultáneamente México presionó para seguir adelante con las negociaciones para liberalizar el comercio en la industria automotriz con el MERCOSUR, acuerdo que se espera concluya próximamente. Dentro de este contexto, se ha argumentado que las bases están sentadas para que la presencia de Chile en el MERCOSUR sea hecha condicional a la incorporación de México en el bloque o, al menos, su adhesión bajo el estatus de miembro asociado –que es el que actualmente disfruta Chile.<sup>61</sup> No obstante, Brasil está presionando a México argumentando que, bajo las normas de ALADI, las preferencias comerciales concedidas por México a Estados Unidos y Canadá dentro del NAFTA deberían hacerse extensivas al resto de socios latinoamericanos. Esta sería la eventual condición que los mexicanos deberían satisfacer antes de poder incorporarse al MERCOSUR. Dado que acceder a esta petición significaría eliminar la ventaja comparativa disfrutada por México como miembro del NAFTA, la inclusión de México en el MERCOSUR quedaría virtualmente bloqueada.

De otro lado, en abril de 2001, a propuesta de México, los presidentes del G3 se reunieron en Caracas con el fin de resucitar al moribundo bloque comercial. En efecto, un acuerdo entre estos tres países con el fin de crear una zona de libre comercio fue suscrito en enero de 1995. Sin embargo, graves desacuerdos sobre el tema de reglas de origen provocaron el abandono de las conversaciones y estancaron el proceso de liberalización comercial que debía ser concluido en 2005. Como resultado entre 1996 y 2000 el comercio intra-bloque creció sólo de US\$3,200 a US\$ 3,900 millones. El presidente colombiano Pastrana compartió con Fox una visión del G-3 como un mecanismo de liberalización de comercio que permita dinamizar las economías y promover el desarrollo social de los países miembros. Sin embargo, por su parte, el presidente venezolano, Hugo Chávez, manifestó que el G-3 no debía concentrarse sólo en la integración económica sino que debería convertirse en una plataforma para alcanzar la

---

<sup>61</sup> Debe recordarse que cuando las naciones andinas trataron de consolidar su proceso de integración regional a inicios de los noventa, México se apresuró a sellar un acuerdo de libre comercio con Colombia y Venezuela –constituyendo posteriormente el G-3, que finalmente significó la partición de la CAN en dos grupos de países.

integración social y geopolítica de manera de servir de contrapeso a la creciente hegemonía norteamericana en la región. Esta posición acerca indudablemente a Venezuela más a los objetivos estratégicos preferidos por Brasil respecto del proceso de integración en el Hemisferio.

Finalmente, la iniciativa más reciente de la política exterior mexicana con relación a sus vecinos del sur y que, además, confirma la importancia que la administración Fox le ha otorgado al balance geopolítico en América Latina, se refiere al lanzamiento del *Plan Puebla-Panamá* (PPP). Este megaproyecto valorado en US\$ 800,000 millones busca establecer un “corredor de desarrollo” desde el estado de Puebla en el centro geográfico de la república mexicana a través de seis naciones centroamericana hasta llegar a Panamá. El programa está siendo promovido como la clave para eliminar la pobreza y pacificar la subregión, al tiempo de fomentar el comercio, el turismo, la educación, la protección del medio ambiente y el planeamiento para la provisión de ayuda humanitaria en caso de desastres (naturales o causados por el hombre).

Ciertamente México constituye la puerta de entrada de esta región hacia su mercado natural: América del Norte, más aún en la actualidad que las economías de América Central comienzan a diversificar sus patrones productivos y empiezan a depender cada vez menos de la agricultura. México posee ya acuerdos bilaterales de liberalización comercial con Costa Rica (1994) y Nicaragua (1998) y un tratado de alcance parcial con Panamá (1985/2000). Negociaciones multilaterales con el denominado “Triángulo del Norte” (CA-3) conformado por Guatemala, El Salvador y Honduras concluyeron en marzo de 2001. Actualmente México se encuentra negociando bilateralmente también con Belice y las Bahamas.<sup>62</sup> Adicionalmente, como se mencionó anteriormente, fuera de la subregión centroamericana y caribeña, México tiene acuerdos de libre comercio con Colombia y Venezuela a través del G 3 (1995) y también con Bolivia (1995) y Chile (1999). Cabe señalar que, desde que muchos de estos acuerdos fueron suscritos México ha visto crecer significativamente el volumen de sus exportaciones a estos países. Por ejemplo, las exportaciones mexicanas hacia Chile se han multiplicado por tres, en tanto que las ventas a Bolivia, Costa Rica y Venezuela han crecido en dos veces y medio. Asimismo, sólo en 2000 el comercio mexicano con el MERCOSUR creció en 44%, con Chile 30% y con la Comunidad Andina en 18%. Estos efectos han hecho posible que México representara un 15% del total de comercio intra-regional en América Latina en 2000.

No obstante, a pesar de la retórica integracionista, detrás del discurso oficial mexicano se vislumbra la sombra del imperialismo empresarial norteamericano precisamente en una zona geográfica que adquiere una importancia capital para el futuro de las industrias exportadoras de los Estados Unidos. En efecto, a la fecha poco era lo que se conocía en detalle sobre el PPP, excepto que estaba basado en un proyecto diseñado por la administración precedente bajo la dirección del por aquel entonces Sub-Secretario del Departamento del Tesoro, Santiago Levy, con la asesoría de la OMC y del Banco Mundial. Precisamente esta última

---

<sup>62</sup> Uno de los problemas que evitó alcanzar un acuerdo anticipadamente con el CA-3 fue el tema de la reglas de origen. En efecto, muchas empresas asiáticas establecidas en el “Triángulo del Norte”, principalmente llevando a cabo actividades de maquila, se han visto perjudicadas ya que el NAFTA impide que bienes o partes procedentes del CA-3 o de Costa Rica ingresaran a los EE.UU. y Canadá. Sin embargo, la motivación para alcanzar un acuerdo final fue encontrada en el hecho de que a partir de la firma del acuerdo de liberalización comercial con Costa Rica en 1994, las exportaciones mexicanas a ese país crecieron espectacularmente de US\$60 a US\$157 millones, en tanto que el volumen de inversión directa extranjera mexicana creció de casi cero a US\$350 millones –no muy lejos del stock de inversión norteamericana en ese mismo país valorado en US\$570 millones.



institución sería la encargada de proveer los fondos para financiar el plan. Sin embargo, el desarrollo del PPP podría atribuirse también a las necesidades actuales de las empresas exportadoras norteamericanas. Ciertamente con buena parte de la producción concentrada en la costa este de los Estados Unidos –incluyendo la mitad de los automóviles y de los granos producidos en el mundo– y un giro del centro de gravedad económica mundial del Atlántico hacia el Pacífico, resulta primordial para este país ser capaz de transportar de manera rápida y barata los productos hacia su costa oeste y el Asia. En este contexto, México y América Central son territorios que adquieren una importancia estratégica para convertirse en trampolines hacia los mercados asiáticos. Más aún, el Canal de Panamá –que en el pasado desempeñó esta función– está actualmente saturado con buques de carga. El énfasis del PPP, por tanto, se encuentra precisamente en el relanzamiento de un antiguo sueño norteamericano: el de unir el puerto de Coatzacoalcos en el Golfo de México con el puerto de Salina Cruz en el Océano Pacífico a través de istmo de Tehuantepec, el tramo más corto de territorio entre ambos océanos en la subregión. El documento que concibe el PPP se refiere explícitamente a proyectos de infraestructura que permitirían convertir el istmo en una puerta de entrada hacia el Asia para las compañías norteamericanas ubicadas en el Golfo de México y el este del país, así como facilitar la conexión con Europa para las empresas localizadas en la costa del Pacífico en los Estados Unidos. Estos proyectos incluyen, entre otras cosas, la construcción de un ferrocarril y de una carretera de ocho carriles de puerto a puerto a través del istmo.<sup>63</sup>

En conclusión, a lo largo de la segunda mitad de los noventa México ha intentado implementar una estrategia comercial de *hub-and-spokes* vendiéndose a sí mismo como un “puente” que facilita el acceso a los mercados del NAFTA. A pesar de los anuncios formulados por el Presidente Fox destinados a conceder una mayor prioridad a las relaciones con América Latina, esta estrategia no ha estado limitada en su aplicación a sus vecinos del continente. En efecto, un tratamiento comercial preferencial ha sido conferido también a la Unión Europea y otros países extra-regionales como Israel y es perseguido con algunos países asiáticos. Asimismo, el nuevo reto para México implícito en la más reciente adición a su política exterior a través del lanzamiento del Plan-Puebla-Panamá señala la intención de conformar una esfera natural de influencia en América Central y el Caribe. No obstante, este proyecto podría estar ligado también a los intereses estratégicos de Washington de proveer vías de acceso a mercados extra-regionales a través de nuevas rutas de comunicación, poniendo de relevancia nuevamente la dicotomía entre constituir un verdadero “puente” o representar un Caballo de Troya en nombre de los intereses nacionales de los Estados Unidos.

En tal sentido, como señaló recientemente Jorge Castañeda, actual Secretario de Relaciones Exteriores mexicano, mientras que el resto de América Latina siga viendo a México como un país obsesionado con los Estados Unidos, pocas son las esperanzas de poder convertirse en un

---

<sup>63</sup> Cabe señalar, no obstante, que estos proyectos encontrarán fuerte oposición de las comunidades locales que se rehúsan a ayudar a los intereses empresariales norteamericanos en su lucha por competir con Europa y Japón en un mundo económico globalizado. En efecto, los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas –ubicados en esta zona por la que atravesaría el corredor– albergan simultáneamente a grupos guerrilleros y abundantes recursos naturales, y se han convertido en una de las regiones de intensa militarización en México. Desde el levantamiento zapatista en 1994, las comunidades indígenas en Chiapas vienen luchando una guerra de “baja intensidad” que ya dura siete años. En este sentido, tratando de proyectar una imagen de paz (necesaria para atraer a los inversionistas extranjeros hacia la subregión) Fox ha manifestado que no se ordenará una retirada completa de los efectivos militares estacionados en Chiapas ya que son necesarios para combatir el narcotráfico y la inmigración ilegal. El PPP implica, entre otras cosas, otorgar condiciones de máxima seguridad para las empresas que se instalen en la zona –tanto en términos de infraestructura como de protección militar. Por lo tanto, la implementación del plan podría constituir una excusa para que el gobierno imponga orden con mano dura en la subregión.

interlocutor válido para toda la región en su conjunto.<sup>64</sup> Finalmente, dado que el PPP es un plan similar al que posee Brasil en América del Sur en cuanto a sus objetivos geopolíticos y los proyectos de integración física mediante el desarrollo de infraestructura, aunque no haya sido declarado de esta forma públicamente, México se estaría preparando para disputar con Brasil la posición de liderazgo en América Latina. Este enfrentamiento se hará particularmente evidente en las últimas etapas de la negociación del ALCA cuando los Estados Unidos y Brasil compartan la presidencia del proceso. A cuál de estos países México brinde su apoyo evidenciará las prioridades de la política exterior mexicana en el futuro cercano.

---

<sup>64</sup> New York Times, "Fox Trying to Give Mexico Bigger Role on World Stage", 25 de agosto de 2001.

## V. CHILE: ¿GLOBAL TRADER O “NEORREALISMO PERIFÉRICO”?

La política exterior chilena respecto del tema de la integración regional en las últimas dos décadas destaca en comparación con el resto de América Latina por su evidente grado de autonomía. En efecto, este comportamiento autónomo que ha generado la actual visión del mundo y de las relaciones internacionales del estado chileno encuentra su origen en dos factores que caracterizaron el régimen militar que gobernó el país entre 1973 y 1989. Por un lado, puede entenderse como una reacción psicológica en respuesta a la censura y la presión de la comunidad internacional con el fin de superar la situación de aislamiento a la que tuvo que enfrentarse el gobierno del General Pinochet en los setentas (Muñoz 1986). Por otro lado, fue una forma de reafirmar los sentimientos nacionalistas, una característica común a los regímenes militares de la época, que sin embargo en los ochentas adquirió un matiz diferente sobre la base del éxito en el manejo de la política económica. Ciertamente entre 1984 y 1989 la economía chilena experimentó un crecimiento anual promedio de 6.2%, en tanto que el resto de América Latina arrojaba un promedio de -4.8% (Büchi et al 1992). Esta tendencia se consolidó en los noventas convirtiendo a Chile en un modelo a seguir para sus vecinos en la región. En este contexto es comprensible que, para la ideología expresada en la política exterior del régimen militar chileno, el interés en las iniciativas de integración regional fuera casi nulo. El éxito económico había sido alcanzado sin recurrir a la cooperación con sus vecinos.

Sin embargo, tras la transición a la democracia, la región adquirió un nuevo significado para la administración civil entrante. En efecto, el nuevo gobierno le otorgó prioridad a la reinserción chilena a las redes políticas y económicas de cooperación tanto globales como regionales. Curiosamente, este deseo de reinserción coincidió con dos hechos importantes. Por un lado, el fin de la Guerra Fría y de la fractura Este-Oeste –que ayudó a eliminar la tradicional confrontación ideológica que había imperado en la política chilena antes del golpe militar en 1973– y, por otro, la internacionalización de los procesos económicos y políticos que llevó al gobierno a percibir una relación directa entre el progreso futuro del país y su vinculación con el entorno internacional. Esto último llevó a la adopción de un conjunto de reglas y reformas que harían más viable la inserción de Chile en el sistema de libre comercio mundial. Para alcanzar este objetivo se privilegiaron dos niveles, el multilateral (a través de las negociaciones en el GATT/OMC) y el bilateral. De esta manera se define la política exterior chilena contemporánea caracterizada tanto por su pragmatismo como por su particularismo (Durán 1997).

En esencia, el pragmatismo chileno busca extender las ventajas comparativas de la esfera comercial a la política de sus relaciones internacionales. Mientras que, por su parte, el particularismo se refiere a que la participación del país en los distintos foros de cooperación regional y subregional debe ser entendida como procesos relativamente autónomos en su estructura funcional. En este sentido, el Grupo de Río y la OEA en lo político y ALADI, CEPAL, MERCOSUR, ALCA o APEC en lo económico tendrán cada uno distintas dinámicas, instituciones y prioridades, lo que los vuelve no sólo no comparables entre sí sino que genera distintos procesos de relacionamiento para la diplomacia y el sector empresarial chileno. Según esta concepción, adoptar una política regional tenía ahora sentido para Chile. Sin embargo, la política exterior tendrá dos frentes muy marcados. En el plano político asume una aproximación multilateral, reforzando la participación chilena en los principales foros para la protección de la democracia y de los derechos humanos a nivel regional. Sin embargo, en el plano económico, básicamente significará una continuación de las políticas seguidas durante el gobierno militar, de reforma unilateral y establecimiento de alianzas estratégicas

con aquellos socios comerciales que mayores beneficios reporten al país –no debe olvidarse que este había sido el raciocinio que llevó a Chile a abandonar la CAN en 1976 cuando el gobierno decidió adoptar una serie de reformas económicas y comerciales que no eran compatibles con los compromisos asumidos por sus socios andinos (Jaguaribe 1998).

La lógica de la aplicación de la política comercial fue respaldada por los beneficios económicos inmediatos derivados de establecer estos tipos de acuerdos. En efecto, durante los primeros años de los noventas el PBI alcanzó una tasa de crecimiento anual superior al 10% (muy por encima del promedio de 6.4% registrado entre 1950 y 1970). Evidentemente el mayor crecimiento no puede ser sólo atribuible al comercio exterior, pero sin dudas el significativo incremento en las exportaciones chilenas –cuyo nivel se duplicó de US\$ 8,600 millones en 1990 a US\$ 16,100 en 1995– contribuyó a incrementar las reservas internacionales y la capitalización de la economía chilena (Schott 2001). Paralelamente, el mayor flujo de ingresos al país permitió consolidar una segunda estrategia dirigida a invertir en países vecinos. En este sentido, Argentina, Bolivia y Perú han sido los destinos de mayor éxito para la inversión directa chilena en el marco de los procesos de privatización implementados en estos países sudamericanos (Fuentes & Millet 1997).

Cabe señalar aquí que la legitimidad de la política de liberalización comercial profundizada de manera unilateral durante los noventas se deriva no sólo de los éxitos macroeconómicos de la aplicación de las políticas neoliberales durante el régimen militar, sino particularmente en el cambio de mentalidad y predisposición cultural hacia la implementación de este tipo de medidas por parte de la elite de la sociedad chilena. En efecto, el libre comercio, debido a los beneficios económicos que había generado, es percibido por las elites económicas y sociales como el medio que ha sentado las bases para una mayor prosperidad. Este sentimiento es trasladado también a la nueva clase gobernante que asume el poder en marzo de 1990 la misma que se dedicará a implementar una serie de medidas destinadas a diversificar las alianzas estratégicas en materia comercial con el fin de diversificar también la oferta de productos de exportación del país (Meller 1997).

En la primera mitad de los noventas, la política de diversificación permitió a Chile mejorar sus relaciones con los Estados Unidos en anticipación a la integración de este país al NAFTA. Paralelamente, Chile suscribió acuerdos de complementación económica con México (1992), Bolivia (1993), Venezuela (1993), Colombia (1994) y Ecuador (1995) e inició negociaciones con la Unión Europea también. Resultaba evidente que Chile había optado por negociar bilateralmente con sus socios comerciales más importantes. Básicamente fueron tres los tipos de acuerdos negociados por Chile en los noventas. En primer término se encuentran los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) negociados en el marco de las reglas de la ALADI. Estos cubren fundamentalmente la liberalización parcial del comercio bilateral de bienes incluidos en listas pactadas entre las partes negociadoras, así como una serie de disposiciones elementales y no vinculantes para la solución de controversias. En segundo término, y al otro lado del espectro, se encuentran los Acuerdos de Libre Comercio –siguiendo el modelo del NAFTA, los cuales incluyen un mayor número de reglas en materia de comercio y cubren áreas tales como servicios, inversiones y propiedad intelectual, así como mecanismos mucho más elaborados para la solución de controversias siguiendo las pautas señaladas por la OMC. Las recientes negociaciones llevadas a cabo con Canadá (1997), Centroamérica (1998)<sup>65</sup> y México (1999)<sup>66</sup> siguen este último esquema, por ejemplo,

---

<sup>65</sup> Suscrito con ocasión de la Segunda Cumbre de las Américas llevada a cabo en Santiago de Chile, el acuerdo involucra a las naciones centroamericanas de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. No obstante debe señalarse que, salvo disposición en contrario, las normas del tratado se aplican bilateralmente entre

e incluyen cláusulas sobre estándares laborales y medio ambiente como el NAFTA. Por último, se encuentran los acuerdos intermedios, que van más allá de los ACE en cuanto contienen una agenda más ambiciosa de liberalización pero cuyas disposiciones no alcanzan la complejidad de los tratados de libre comercio. Un ejemplo de estos es el suscrito con el MERCOSUR en 1996.<sup>67</sup>

Por otro lado, un análisis detallado del crecimiento de las exportaciones y de la diversificación de productos revela que el diseño de la política comercial chilena no es una prerrogativa exclusiva del gobierno, sino que depende muy marcadamente de cómo las iniciativas adoptadas en esta materia son percibidas por otros sectores dentro de la sociedad. De allí que aunque la iniciativa para la formulación de políticas permanezca en el gobierno, las consultas y la concertación con el sector privado han constituido un elemento fundamental para el éxito del esquema. En este contexto, debe señalarse la oposición inicial presentada por los sindicatos laborales a inicios de los noventas. Este sector percibía como errada la adopción de políticas destinadas a fomentar una mayor inserción de la economía chilena con el exterior principalmente debido a la imagen prevaleciente sobre el fracaso que otros países vecinos habían experimentado en la aplicación de una estrategia similar, especialmente en el seno de iniciativas de integración subregional (Wilhelmy 1996). En este sentido, la posición de los sindicatos, finalmente recogida por el gobierno, es que lo mejor para Chile sería mantener sus opciones abiertas y que el mercado latinoamericano representaba tan sólo una de estas opciones. Consecuentemente, durante los noventas no se produjeron cambios significativos en la orientación de la política de diversificación comercial iniciada en 1985-86 y heredada del gobierno militar. Por el contrario, los vínculos han sido ampliados para incluir también a la Unión Europea y al Asia-Pacífico a través del APEC, al cual Chile fue admitido en 1993.

El comercio chileno con Europa en 1990 representaba casi un 40% del total de exportaciones del país. Sin embargo, tras la constitución del mercado único europeo a inicios de 1993 y la adopción de medidas proteccionistas adicionales por parte del bloque, las exportaciones chilenas hacia ese mercado pasaron a representar no más del 30% del total anual vendido al exterior. Este sería uno de los motivos que llevó a Chile a buscar vínculos más estrechos con otras naciones latinoamericanas y en especial con el MERCOSUR. De este modo, en 1996 Chile concluyó un acuerdo bilateral con el MERCOSUR sobre la base de listas de partidas liberalizadas que excluían básicamente productos agrícolas (en los que Chile no tiene ventajas

---

Chile y cada uno de los países centroamericanos considerados individualmente –es decir, se utiliza la misma mecánica seguida en la suscripción del acuerdo del Grupo de los Tres (G-3). En este sentido, el tratado de libre comercio entre Chile y Centroamérica consta de dos partes. Una primera que contiene las normas comunes que regirán las relaciones entre Chile y cada país centroamericano en materia administrativa, de comercio de bienes, servicios e inversiones. Y una segunda, compuesta por protocolos bilaterales, también entre Chile y cada país centroamericano, sobre materias tales como programas de desgravación; reglas de origen específicas; comercio transfronterizo de servicios; valoración aduanera; etc.

<sup>66</sup> Que, como se señaló en la sección anterior, ampliaron sustancialmente los alcances del ACE suscrito con este país en 1992.

<sup>67</sup> En efecto, durante la aplicación de este acuerdo se han ido ampliando los objetivos originalmente planteados en la dirección de avanzar hacia una asociación de carácter político y económico. Esta situación se presenta a partir de la incorporación de Chile al Mecanismo de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR, en la Segunda Reunión sobre Diálogo Político entre los Estados Partes efectuada en Asunción en julio de 1997. Posteriormente, este mecanismo se transformó en el Foro de Consulta y Concertación Política en el cual Chile también participa. Actualmente, los objetivos del acuerdo con el MERCOSUR incluyen: la conformación de un espacio económico ampliado que tienda a facilitar la libre circulación de bienes y servicios y la plena utilización de los factores productivos; la formación de una zona libre comercio entre las partes en un plazo de diez años; la promoción del desarrollo y utilización de la infraestructura física, con especial énfasis en el establecimiento de interconexiones bioceánicas; la promoción de la inversiones recíprocas; y, el estímulo a la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica.

comparativas con respecto a estos países). Por su parte, Chile no tomaría parte de la unión aduanera en formación debido a que deseaba mantener sus niveles de protección efectiva dado que sus aranceles promedio (actualmente en 9% y previstos a disminuir a 6% en 2003) son más bajos que el AEC del MERCOSUR, que se sitúa en 14%. De cualquier modo, como consecuencia de estos acuerdos, mientras en 1990 el comercio con los países del MERCOSUR representaba sólo el 7%, que en 1999 había alcanzado ya el 13% del total de exportaciones chilenas. Adicionalmente, la suscripción de este acuerdo permitió reafirmar al gobierno su opción latinoamericanista y demostrar, después de la experiencia negativa con el frustrado acceso al NAFTA, que aún se podían evidenciar éxitos en el ámbito de la inserción internacional. Paralelamente, en la segunda mitad de los noventa, Chile prosiguió con su estrategia de negociaciones bilaterales y suscribió nuevos acuerdos de liberalización comercial parcial con Perú (1998) y Cuba (1998), además de los tratados de libre comercio ya mencionados con Canadá, Centroamérica y México y mantiene negociaciones con la Unión Europea<sup>68</sup>, EFTA<sup>69</sup>, Corea del Sur y Nueva Zelanda, entre otros (Rojas Aravena 1999).

Por otro lado, con respecto al Asia-Pacífico, este mercado representa actualmente la tercera parte del comercio exterior chileno. No obstante, además de las ventajas comparativas comerciales de corto y largo plazo que la pertenencia al APEC representan para Chile, esta región es una de las esferas de poder en las cuales la política exterior chilena tiene un interés estratégico con el fin de convertirse en puerta de entrada para el comercio y las inversiones provenientes del Asia. En este sentido, la rivalidad con Perú, que fue admitido al APEC en 1998 y parecería tener las mismas ambiciones y deseos de proyección que Chile, estaría generando la adopción de políticas competitivas entre ambos países en la búsqueda de convertirse en verdaderas plataformas de ingreso hacia el mercado sudamericano. Por el momento, Chile goza de evidentes ventajas comparativas, no sólo por tener puertos más eficientes y baratos que los peruanos, sino también –a diferencia del Perú– por los efectos de la aplicación de su programa unilateral “pre-anunciado” de reducción arancelaria. De esta forma, la información transparente es percibida por el mercado como una señal de estabilidad que se traslada a los planes de inversión privada local y extranjera (Fuentes & Millet 1997). Sin embargo, como se discutirá más en detalle cuando analicemos el caso peruano, Chile – como Colombia y Venezuela en la zona de la CAN– está utilizando inteligentemente su política arancelaria para disfrazar de cuasi-flat un esquema que en la realidad resulta siendo escalonado debido a la aplicación de facultades que permiten a las empresas chilenas fraccionar el pago de los aranceles hasta en cuatro años o incluso condonar su pago si es que dichas empresas exportan su producción. Adicionalmente, hay partidas de productos importantes como barcos y aviones y sus partes, que ingresan al país con arancel cero, además

---

<sup>68</sup> La séptima ronda de negociaciones con la UE se está realizando en Santiago en diciembre de 2001. En el último año, la firma de un acuerdo amplio con los europeos –siguiendo el modelo del tratado suscrito en 2000 entre la UE y México– ha sido una de las banderas en materia de apertura comercial del gobierno de Ricardo Lagos. Como bloque, la UE es el principal socio comercial chileno. A la fecha, los obstáculos a las negociaciones se refieren a los reparos de Chile frente a la desgravación de algunos productos, esencialmente del área agrícola, que considera subsidiados. Por su parte, la UE ha solicitado acuerdos separados para vinos y licores y una modalidad especial para los productos pesqueros, su desembarco y captura en puertos chilenos, en tanto que ha ofrecido liberalizar casi la totalidad de las importaciones anuales provenientes de Chile, con un valor de US\$ 3,300 millones en un plazo de diez años. Se espera poder concluir las negociaciones entre enero y mayo de 2002, período en el cual España asumirá la Presidencia de la UE. Sin embargo, no parecerían existir obstáculos en el camino ya que fue el propio presidente español, José María Aznar, quien impulsó dentro de la UE la firma de un acuerdo con Chile. El Mercurio, Santiago de Chile, 8 de octubre de 2001.

<sup>69</sup> Desde 1999, por iniciativa de Suiza y, posteriormente, de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), se vienen realizando reuniones destinadas a analizar las posibilidades de celebrar un acuerdo destinado a establecer una zona de libre comercio entre este bloque –integrado además por Noruega, Islandia y Liechtenstein– y Chile.

de haber asegurado –mediante las múltiples negociaciones bilaterales llevadas a cabo durante la última década– el ingreso a Chile de las materias primas e insumos que necesita para sus industrias a aranceles nulos o preferenciales por debajo de la tasa cuasi-flat oficial (Araoz et al 2001; Meller 1997).

Finalmente, el giro más reciente de la política comercial chilena lo constituye el anuncio en diciembre de 2000 de negociaciones bilaterales con los Estados Unidos para el establecimiento de una zona de libre comercio. Como Chile ha negociado ya acuerdos de liberalización comercial bilateralmente con Canadá y México el éxito de la negociación con Washington implicaría la adhesión *de facto* de Chile al NAFTA. El anuncio fue recibido de buen grado por la mayoría de sectores empresariales y de la sociedad civil chilena, con excepción de la Sociedad Nacional de Agricultores (SNA), que manifestó su preocupación por la clasificación de “productos sensibles” que los Estados Unidos han impuesto sobre las conservas de frutas, tomates y derivados de procedencia chilena. Por otro lado, como se señaló en una sección anterior del presente documento, este evento constituyó un serio tropiezo a las intenciones brasileñas de consolidar un bloque sudamericano al incorporar a Chile como miembro pleno del MERCOSUR a partir de 2001 (con plazos de entre cinco a ocho años para implementar la unión aduanera) y fortalecer su posición negociadora en las etapas finales del ALCA.

Sin embargo, la trascendencia de los hechos recientes es que la negociación entre EE.UU. y Chile podría marcar la pauta para el rumbo futuro en el proceso de integración comercial hemisférico. En efecto, un desenlace rápido y atractivo del acuerdo bilateral –sin la necesidad de tener que conseguir la aprobación del TPA o *fast track* en el Congreso norteamericano incentivaría a otros países, como Argentina, Uruguay, Colombia o Costa Rica –que han manifestado su interés en varias oportunidades– a buscar acuerdos bilaterales con Washington<sup>70</sup>, debilitando de paso aún más la posición de Brasil. Esto disminuiría la importancia del ALCA como “gran acuerdo marco” y resucitaría la vieja estrategia de *hub-and spokes* formulada a inicios de los noventas por los Estados Unidos, quedando pendiente para el final las negociaciones bilaterales entre Brasilia y Washington. Otro escenario podría ser una negociación entre bloques para fusionar el NAFTA + Chile con el MERCOSUR en un solo mega-acuerdo antes de 2003 (De Palma 2001; De la Balze 2001). Evidentemente el resultado final dependerá de la opción que escoja la próxima administración brasileña después de las elecciones presidenciales en ese país en octubre de 2002. Debe recordarse también que Chile, junto con Canadá y Estados Unidos apoyaron la propuesta de adelantar el cronograma para concluir las negociaciones del ALCA en 2003 y no en 2005 como se había planteado originalmente en la reunión ministerial de San José en 1998. Sin embargo, en la reunión ministerial de Buenos Aires los ministros de los 34 países participantes decidieron respetar los plazos iniciales avalando la prioridad señalada por Brasil y esta fue la propuesta llevada a los líderes reunidos en la Tercera Cumbre de las Américas en Québec en abril de 2001.

Por otro lado, a pesar de los esfuerzos por diversificar la oferta de productos de exportación, debe señalarse que Chile es un país aún altamente dependiente de la industria del cobre. En efecto, de un total de US\$ 18,200 millones de exportaciones en 2000, el cobre y sus derivados

<sup>70</sup> En este sentido, existe un precedente reciente como fue la suscripción en 2000 del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Jordania, el cual fue negociado por la administración Clinton sin haber sido facultado con derechos de *fast-track*. El Congreso norteamericano aprobó la propuesta sin modificaciones al texto presentado. No obstante, resulta evidente que los Estados Unidos tenían un interés político, más que económico en establecer este acuerdo. En el caso chileno, por tanto, la situación es distinta por sus implicancias para las relaciones comerciales con otros estados latinoamericanos.

significaron US\$ 7,300 millones, es decir, dos quintos del total. Esta proporción es mucho menor a la registrada a inicios de los setentas cuando el cobre representaba más de la mitad de los ingresos por exportaciones del país. Sin embargo, desde inicios de los noventas se ha mantenido estable, lo que no permite aislar a la economía chilena de las fluctuaciones en las cotizaciones internacionales de este metal. Por ejemplo, la caída reciente en los precios de cobre están provocando que en 2001 el PBI crezca sólo en 3.1% y los estimados para 2002 son aún más conservadores (2.2%), cifras muy por debajo del promedio anual de 7.6% registrado entre 1987 y 1998. Cabe mencionar también que, a pesar de que buena parte de la industria del cobre chilena está en manos de la gigante estatal Codelco, esta empresa es en la actualidad mucho más eficiente de lo que solía ser en el pasado. En efecto, a fines de los ochentas el gobierno militar permitió el acceso a este mercado de capitales extranjeros que han invertido en el desarrollo de nuevas minas. Esto ha forzado a Codelco a reducir costos de producción. Aún así tal vez la única forma de reducir aún más la dependencia del cobre de la economía chilena sería promover la privatización de Codelco y reinvertir ese dinero en otras actividades productivas. Sin embargo, la venta de Codelco es poco probable dado que, según provisiones adoptadas durante el régimen de Pinochet, las fuerzas armadas reciben anualmente una porción equivalente al 10% de los ingresos generados por Codelco para cubrir sus gastos presupuestales.<sup>71</sup> Este constituye el canal de mayor influencia para los militares sobre la evolución de la economía chilena en la actualidad, mediante el lobby que se opone a la privatización y a una mayor liberalización de las inversiones en el sector minero (Jara & Sáenz 2001).

Asimismo, y contrariamente a su estrategia en el frente exclusivamente comercial, Chile ha empezado a liberalizar su mercado de capitales recientemente. Por ejemplo, para evitar movimientos especulativos por muchos años se aplicó en este país un impuesto al ingreso de capitales de corto plazo –medida que muchos analistas coinciden en afirmar evitó que Chile se contagiara del “efecto estampida” provocado por las recientes crisis brasileña y argentina. Sin embargo, el gobierno de la Concertación –la coalición centro-izquierdista que ha dirigido el país por tres períodos consecutivos<sup>72</sup>– está buscando nuevos mecanismos para atraer un mayor volumen de inversión directa extranjera, entre estos cabe mencionar la eliminación de los permisos especiales que debían ser solicitados para acceder al mercado chileno y recortes tributarios y arancelarios a los inversionistas extranjeros.

---

<sup>71</sup> En efecto, gracias al espectacular crecimiento de la economía chilena en la última década, el gasto militar como porcentaje del PBI ha disminuido en términos porcentuales, pero no en términos absolutos. Esto convierte a Chile en el país sudamericano que, en relación con el tamaño de su población y territorio, evidencia un mayor gasto militar en la subregión. Incluso si la compra de nuevos equipos fuera reducida significativamente, las provisiones legales que datan de la época del régimen de Pinochet y que indexan los salarios de los militares a la inflación y fijan el nivel actual de gasto a aquellos registrados en 1990 (es decir, cuando la economía crecía a un ritmo de 7%) vuelven sumamente difícil el recorte del presupuesto regular. Por otro lado, en un tímido gesto de racionalización Chile hizo público por primera vez un *white paper* (el Libro de la Defensa Nacional) en 1997. Sin embargo, en este documento no se detallan proyecciones de necesidades futuras en cuanto a equipos militares. El actual Ministro de Defensa, Mario Fernández, un civil, argumenta que Chile necesita tener unas fuerzas armadas que estén equipadas para participar en las operaciones de paz de la ONU, proteger el mar territorial de actividades pesqueras ilegales y combatir nuevas amenazas a la seguridad nacional como el narcotráfico, terrorismo internacional y contrabando de desperdicios tóxicos. No obstante, la mayoría de analistas de defensa se pregunta cómo la compra de submarinos, fragatas y aviones de combate ayudarán a alcanzar estos objetivos.

<sup>72</sup> Esta coalición está conformada por el Partido Demócrata Cristiano (PDC) –que tradicionalmente ha liderado la coalición, aunque en las “primarias” para la designación del candidato presidencial a las últimas elecciones perdió frente a los socialistas–, el Partido Socialista (PS), el Partido Radical Social Demócrata (PRSD) y el Partido por la Democracia (PPD). Los principales grupos de oposición son la Alianza por Chile (una asociación de centro derecha integrada por Renovación Nacional y la Unión Democrática Independiente), la Unión de Centro Centro (UCC), el Partido Comunista (PC) y el Partido del Sur (PdS).



No obstante, el Presidente Ricardo Lagos, un socialista moderado que asumió el cargo en marzo de 2000, ha encontrado serios problemas para aprobar un paquete de reformas económicas en el Congreso, a pesar de que la Concertación posee mayoría en ambas cámaras legislativas. El impasse se debe principalmente al surgimiento de fracturas al interior de la coalición oficialista. El grupo más a la izquierda presiona por aprobar leyes que disminuyan la evasión tributaria y que protejan los intereses de los trabajadores de acuerdo con estándares internacionales. Por su parte, la facción más liberal de la Concertación –apoyada principalmente por los grupos empresariales exportadores del país– se opone a la adopción de estas medidas que aumentarían sus costos de producción en un entorno internacional y local mucho más competitivo que el que tuvieron que enfrentar a inicios de los noventa. Incluso algunos empresarios desearían imponer restricciones a la entrada de capitales extranjeros, que en los últimos años han comprado una serie de empresas chilenas, alterando de este modo el tradicional ambiente de los negocios que en el pasado solía conducirse entre familiares, amigos y conocidos. El gobierno necesita, entre otras cosas, incrementar sus ingresos fiscales con el fin de invertir en programas de asistencia social y elevar el nivel del sistema educativo chileno –este último es un factor crucial si es que el país desea desarrollar industrias de exportación con un mayor valor agregado. En tal sentido, la lucha de poder entre los empresarios locales, de un lado, y el gobierno y los trabajadores, de otro, que se manifieste en el Congreso luego de las elecciones parlamentarias que tendrán lugar en diciembre de 2001 determinará finalmente el curso de la política exterior en materia comercial y de liberalización de las inversiones.<sup>73</sup>

En este contexto, siguiendo a Rogers & Shoemaker (1974), del análisis anterior puede concluirse que los actores que influyen en la política exterior chilena se encuadran en el marco de las siguientes categorías. Por un lado, se encuentran los llamados “innovadores” o “aventureros”. Este grupo estaría conformado por los empresarios con mayor capacidad financiera y tecnológica, que poseen un amplio conocimiento acerca del proceso de integración y asumen una actitud más proclive al desarrollo de nuevas y variadas iniciativas en un afán de aprovechar las oportunidades derivadas de la mayor apertura comercial. En algunos casos, este grupo se adelantó incluso a las iniciativas del gobierno. Sin embargo, como se señaló anteriormente, en el momento actual, este grupo estaría cambiando de actitud y podría actualmente clasificarse dentro de la tercera categoría que se mencionará a continuación (Insulza 1998).

En segundo lugar, se encuentran los “adoptantes”, aquí se incluyen los diversos organismos del gobierno chileno que plantean iniciativas y toman decisiones con respecto al proceso de integración. Este grupo tiene una significación especial ya que sin la jurisdicción estatal y voluntad política –que muchas veces requiere de consensos amplios, como el existente a inicios de los noventa y conducido a lo largo de tres administraciones de la llamada Concertación– las acciones de los agentes privados ante las señales emitidas por el gobierno pueden presentar una peligrosa volatilidad (Milet, Fuentes & Rojas 1997: 14).

Cabe señalar que, durante la Presidencia de Eduardo Frei (1994-2000), se consolidó la conducción de todas las negociaciones comerciales internacionales en el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON).<sup>74</sup> La DIRECON posee actualmente una organización matricial

---

<sup>73</sup> Cabe señalar que las elecciones presidenciales y parlamentarias no son simultáneas debido a que el período presidencial es de 6 años y el parlamentario de sólo 4 años.

<sup>74</sup> La DIRECON se subdivide a su vez en tres: Dirección de Asuntos Económicos Bilaterales, Dirección de Asuntos Económicos Multilaterales y Dirección de Promoción de Exportaciones. <http://www.direcon.cl>

en la que, por una parte, se establecen departamentos responsables de los distintos procesos o foros de negociación (por ejemplo, APEC, MERCOSUR, ALADI, OMC, ALCA, Unión Europea, etc.) y, por otra, existen áreas temáticas que sirven de apoyo a todos los procesos de negociación en aspectos técnicos sobre temas de acceso a mercados, servicios, propiedad intelectual, inversiones, etc. Asimismo, existe un Comité de Negociadores, presidido por el Director de la DIRECON e integrado por los Ministros de Hacienda, Economía y Agricultura. Del mismo modo, los distintos equipos negociadores poseen una composición interministerial según las especialidades y funciones de cada cual. Estos cambios han permitido otorgar una coherencia y eficiencia a la política comercial chilena no comparable con ningún otro país en América Latina, al tiempo de permitir conducir una serie de procesos de negociación bilateral y multilateral en simultáneo (Jara & Sáenz 2001).

La DIRECON cuenta, además, con la asesoría del Consejo de Política Exterior integrado por ex Cancilleres, los Directores del Ministerio de Relaciones Exteriores, representantes de las fuerzas armadas y académicos e internacionalistas. Por ejemplo, es de conocimiento público que cuando la nueva Ministra de Relaciones Exteriores, María Soledad Alvear, asumió el despacho de la Cancillería chilena en setiembre de 2000, el Consejo de Política Exterior le aconsejó no apresurar las negociaciones para el ingreso de Chile como miembro de pleno derecho al MERCOSUR, principalmente debido a los temores en torno a la real capacidad que tendría el país para resguardar su autonomía arancelaria y negociadora de acuerdos comerciales en vista de que como miembro pleno del MERCOSUR Chile tendría que someterse a los intereses estratégicos de otras naciones, principalmente de Brasil. Durante esos meses Brasil, que ejercía la presidencia pro témpore del MERCOSUR, había aceptado conceder a Chile la “condición especial” de miembro pleno para su ingreso al bloque, la que se caracteriza por otorgar autonomía arancelaria y libertad de negociación bilateral con otros estados fuera del MERCOSUR mientras se adoptaban medidas de convergencia con el bloque en un plazo determinado. No obstante, la concesión de esta condición especial debía ser aprobada en la cumbre presidencial de Florianópolis de diciembre de 2000 por los demás miembros del MERCOSUR, consulta que quedó frustrada tras el anuncio de las negociaciones bilaterales con Estados Unidos ese mismo mes.

En tercer lugar, puede mencionarse a los “deliberantes”. Este grupo está constituido por los sectores empresariales menos innovadores, las empresas públicas, los trabajadores y las fuerzas armadas chilenas. La visión de las relaciones internacionales de este grupo es que los conflictos entre los estados no desaparecen por el solo hecho de convivir en un contexto de mayor cooperación y que, por lo tanto, es necesario adoptar un enfoque nacionalista en defensa de los intereses de los grupos afectados negativamente por una mayor liberalización comercial e integración con el exterior. Cabe señalar que, con el aumento de la competencia a nivel internacional y del ingreso de inversiones extranjeras al país, algunos empresarios que antes se ubicaban en el primer grupo están cambiando de parecer y adoptando posiciones que los acercan más a esta tercera categoría.

Finalmente, es posible identificar a los “rezagados”, sector conformado por la agricultura tradicional no exportadora y aquellos sectores manufactureros ineficientes poco proclives a la introducción de innovaciones que rompan sus esquemas tradicionales de trabajo. Debe recordarse que este fue el sector que ofreció una mayor oposición a la asociación chilena con el MERCOSUR en 1996.

En resumen, la política exterior chilena en materia de relaciones comerciales y de integración con otros estados se ha caracterizado por su excepcional autonomía y particularismo en

cuanto a la adopción de compromisos que impliquen el recorte de sus prerrogativas soberanas. La estrategia preferida ha sido actuar a nivel bilateral (en el contexto hemisférico) y multilateral (en el contexto global). Sin embargo, Chile ha evidenciado también su preferencia por los acuerdos bilaterales con otros estados o grupos de estados extra-regionales (como en el caso de Corea del Sur, la Unión Europea o el EFTA, por ejemplo). Por otro lado, el singular desempeño económico del país en los últimos quince años, el mismo que fue alcanzado sin el concurso de la ayuda económica de sus vecinos y gracias a una implementación prematura –a nivel continental– de políticas macroeconómicas neoliberales y de apertura al comercio han convertido a Chile no sólo en un modelo a imitar, sino también en el socio comercial que todos desean tener. Este hecho se evidencia en la aparente disputa que países como México y Brasil han entablado por atraer a Chile a sus respectivas zonas de influencia –mediante la suscripción de un tratado de libre comercio con México o la incorporación de pleno derecho al MERCOSUR. Por otro lado, también los Estados Unidos y la Unión Europea estarían mostrando un interés especial en vincularse con la economía chilena a través de sendos tratados de libre comercio (interés que ha sido manifiesto también en el caso mexicano). De cualquier modo, los beneficios derivados de su exitosa performance económica de los últimos años han provocado el fortalecimiento de la capacidad de maniobra y de influencia que un país relativamente pequeño como Chile está ejerciendo para su propio beneficio sobre el diseño de las políticas comerciales a nivel hemisférico y en la economía política resultante de su implementación. De allí que sea posible afirmar que, mediante la adopción de una estrategia de “global trader” –quitándose de encima las restricciones que podría imponer la pertenencia a un bloque comercial específico– y de acelerar unilateralmente la implementación de sus políticas de liberalización comercial, Chile está utilizando una política de neorrealismo periférico, en virtud de la cual está obteniendo mayores ventajas en términos relativos que sus vecinos regionales y se encuentra, por tanto, en mejores condiciones de enfrentar los retos del actual contexto de globalización creciente.

## **VI. LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN)**

### **6.1 Divisiones internas y falta de proyección internacional**

Los antecedentes de la CAN se remontan al 26 de mayo de 1969, fecha en la que se suscribió el llamado “Acuerdo de Cartagena”. En dicho tratado constitutivo participaron inicialmente Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Venezuela se adhirió en 1973 y Chile se retiró posteriormente del Acuerdo en 1976. Dentro de este contexto, la lógica de la política de integración de la CAN tuvo como finalidad profundizar el comercio entre países de similar nivel de desarrollo a través de la liberalización preferencial del comercio (dentro del marco provisto por la ALALC y posteriormente ALADI), reconociendo a su vez un tratamiento diferenciado y favorable para los países más pequeños (Lozano y Zuluaga, 2001).

Además, el proceso no se limitaba a la esfera eminentemente comercial sino que abarcaba también el ámbito social en temas relacionados con la educación, la cooperación técnica y la infraestructura vial con el fin de alcanzar una funcionalidad que permita mejorar el posicionamiento estratégico de los países miembros del bloque a nivel internacional. Sin embargo, a pesar de poseer objetivos claramente definidos y de la existencia de un marco institucional de apoyo, lo cierto es que la CAN no progresó significativamente hacia la consecución de estas metas durante sus primeras dos décadas de existencia. De este modo, el proceso de integración se convirtió en un simple instrumento político al servicio de las estrategias de industrialización sustitutiva de importaciones en un entorno de “administración comercial” antes que de libre mercado.

Sólo a fines de los ochentas, en 1989 específicamente, y de un modo acorde con los procesos de liberalización comercial iniciados a lo largo de esa década, prospera la reactivación de los esfuerzos de integración gracias al inicio de cumbres presidenciales periódicas. Dichos esfuerzos culminarían finalmente con la constitución de la Comunidad Andina de Naciones en junio de 1997 con el fin de alcanzar los siguientes objetivos: (i) promover el desarrollo equilibrado y armónico de sus países miembros en condiciones de equidad mediante la integración y la cooperación económica y social; (ii) acelerar el crecimiento económico y la generación de empleo dentro del bloque; (iii) impulsar la participación de la CAN en el proceso de integración hemisférico con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano; (iv) disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países miembros en el contexto económico internacional; y (v) procurar el mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la CAN (Franco 1998).

De esta forma, la CAN reafirma en los noventas la dimensión social de sus acciones, en un intento por que los beneficios de la integración se extiendan a la sociedad en su conjunto. Asimismo, en cuanto a su dimensión económica, dos son los principales logros obtenidos a lo largo de la última década. De una parte, una zona de libre comercio fue establecida en 1993 entre todos los miembros con la excepción de Perú –a la que, sin embargo, viene incorporándose en un proceso que culminará en 2005. Por otro lado, es importante señalar la existencia de un arancel externo común desde el 1º de febrero de 1995. Son obstatante, Bolivia está autorizada a seguir aplicando sus aranceles nacionales, mientras que en el caso de Perú, la Decisión 414 señala que no está obligado a aplicar dicho arancel hasta tanto la Comisión no decida los plazos y modalidades para la incorporación.

De lo anterior se concluye, por tanto, que los intercambios comerciales están condicionados por la existencia simultánea de distintos esquemas de integración en el seno de la CAN

(Garay 2001), a saber, una unión aduanera bastante avanzada entre Colombia y Venezuela; un área de libre comercio imperfecta entre Colombia, Venezuela y Perú, país este último que todavía aplica aranceles a un 15% del universo de productos; un área de libre comercio imperfecta entre Ecuador y Perú pero con una desgravación más rápida que en el caso anterior según lo definido recientemente de manera bilateral en el marco del Acuerdo de Paz entre los dos países; y un área de libre comercio imperfecta entre Bolivia y Perú con una apertura más profunda por parte de Perú que hacia los demás países andinos.

Es importante señalar, además, que la profundización de los lazos comerciales hizo alcanzar en la última década cifras espectaculares como el aumento por cincuenta veces de las exportaciones intra-subregionales (1970-1997) o bien la multiplicación por ocho del volumen de inversión extranjera (1990-1997). Tales cifras permiten concluir que de las distintas vertientes que deberían confluir en una eventual estrategia de relacionamiento externo (política, económica, social y cultural) la más avanzada hasta el momento en la CAN es, sin duda, la económica (Moncayo Jiménez 1999).

Además, uno de los aspectos que han condicionado el posicionamiento de la CAN en el orden mundial así como la visión de sí misma en dicho orden es sin duda su capacidad de adaptación al entorno. Así, pueden distinguirse dos etapas claramente definidas en el proceso de integración andino. De un modelo de desarrollo hacia dentro sustentando en la estrategia de sustitución de importaciones a nivel conjunto entre los países miembros (primer regionalismo), se ha pasado a un modelo orientado hacia fuera, basado en la apertura a la competencia externa y en la reforma estructural de sus economías (segundo regionalismo). Este segundo regionalismo es, en definitiva, una forma del llamado “regionalismo abierto” (*open regionalism*)<sup>75</sup> según el cual la existencia de acuerdos de integración regional es compatible con la cada vez mayor liberalización comercial a nivel mundial defendida por la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Rodríguez de Mendoza 1997).

Por otro lado, el paso del primer regionalismo –basado en la sustitución de importaciones– al segundo estuvo altamente condicionado por el proceso de evolución en la toma de decisiones. En efecto, el Sistema Andino de Integración (SAI) es la estructura que actualmente articula y coordina las acciones del conjunto de órganos, instituciones y convenios que forman parte de la CAN. El órgano supremo del SAI es el *Consejo Presidencial Andino*, encargado de emitir directrices sobre distintos ámbitos de la integración regional. Los órganos de decisión son el *Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores* (encargado de asegurar la consecución de los objetivos del proceso de la integración subregional) y la *Comisión* (integrada por los Ministros de Comercio e Integración). La *Secretaría General* es el órgano ejecutivo-técnico que se encarga de administrar el proceso, velar por el cumplimiento de los compromisos comunitarios y presentar iniciativas y propuestas de decisión. El órgano deliberante es el *Parlamento Andino*, conformado por representantes de los Congresos Nacionales<sup>76</sup>. El órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina es el *Tribunal de Justicia*, integrado por cinco magistrados representantes de cada uno de los países miembros. Finalmente, la *Corporación Andina de Fomento* (CAF) y el *Fondo Latinoamericano de Reservas* (FLAR) son las instituciones financieras, en tanto que las instituciones sociales están conformadas por los

<sup>75</sup> Este concepto fue inicialmente aplicado al Acuerdo de Cooperación Económica en el Asia-Pacífico - APEC (Bergsten 1997).

<sup>76</sup> Dentro de un plazo de hasta cinco años, sus miembros serán elegidos mediante elecciones directas y universales-con excepción de Venezuela que puso en práctica el mecanismo el 8 de noviembre de 1998, de acuerdo con el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo, firmado en abril de 1997.

convenios Hipólito Unanue (salud) y Simón Rodríguez (trabajo) y por la Universidad Andina Simón Bolívar (educación).

Si bien se trata de una estructura con funciones claramente definidas, lo cierto es que el SIA ve dificultada su tarea por las reticencias de los países miembros a la hora de “renunciar” a su soberanía. Por otro lado, a nivel doméstico suele haber órganos gubernamentales que comparten funciones, lo cual genera problemas para definir posiciones comunes a nivel doméstico. Así, como se analizará a continuación, Venezuela y Bolivia son los únicos países andinos en donde los Ministerios de Relaciones Exteriores y aquellas instancias encargadas de las cuestiones comerciales negocian conjuntamente frente a las instituciones de la CAN. No obstante, independientemente de los problemas internos de cada miembro es indudable que es necesaria la aplicación de profundas reformas de la más variada índole para poder prever la verdadera consolidación de la Comunidad Andina como un grupo de cinco países sólidamente integrado de cara a la asociación y cooperación con otros bloques regionales.

Uno de los requisitos necesarios, aunque no suficiente, para avanzar en esta consolidación y desarrollar una estrategia internacional integral y coherente en medio de la coexistencia de diversos esquemas de liberalización comercial e integración económica en el sistema mundial consiste en la progresiva armonización, compatibilidad y convergencia de las políticas nacionales de los países miembros respecto tanto a la propia integración andina como al relacionamiento con diferentes países, grupos de países y el resto del mundo en concordancia con sus respectivos condicionamientos, posibilidades, alcances y prioridades. No obstante, si consideramos a los mercados como instituciones de carácter social, lo cierto es que la posición de la CAN en el orden internacional de acuerdo con la visión que tiene de sí misma, dependerá de su marco institucional (ya descrito), su poder estructural y las ideologías dominantes en cada uno de sus países miembros.

En cuanto a su poder estructural, es relevante señalar que la población de la CAN supera apenas los 110 millones de habitantes (es decir, casi dos veces menos que los habitantes de los países miembros del NAFTA o del MERCOSUR o la cuarta parte que la población de la Unión Europea) y un PBI inferior a los US\$ 250,000 millones (cuatro veces menos que el MERCOSUR). En 2000, las exportaciones andinas al mundo superaron los US\$ 40,000 millones de dólares y las intracomunitarias se ubicaron en US\$ 5,300 millones, manteniendo tasas ininterrumpidas de crecimiento a lo largo de la década. Por otro lado, cabe mencionar que los cinco estados miembros de la CAN representan una superficie aproximada de 4.7 millones de km<sup>2</sup>, que se extienden desde las costas del Caribe hasta las del Océano Pacífico, en una región articulada por la Cordillera de los Andes, rica en recursos energéticos, minerales, ictiológicos, agrícolas y forestales. Así, un recurso en el cual la CAN tiene importancia estratégica potencial a escala mundial es la biodiversidad, entendida ésta como la diversidad genética, la diversidad de especies y la diversidad de ecosistemas. Por otro lado, la CAN cuenta con amplias reservas de gas natural, el cual puede considerarse la fuente de energía alternativa de mayor crecimiento actual y previsible. Dicho gas puede ser exportado hacia el MERCOSUR a través de Bolivia y hacia Centroamérica a través de Colombia y Venezuela. Ambos aspectos, biodiversidad y recursos energéticos –tres países andinos se encuentran entre los veinte primeros proveedores de petróleo a EE.UU., otorgan carácter estratégico a la subregión. Dicho poder estratégico, no obstante, no se ha materializado aún en una estrategia de acción claramente definida que facilite la inserción de la Comunidad en el plano internacional.

Por otro lado, la CAN pretende presentarse a sí misma como un *building block*, en lugar de un obstáculo hacia la constitución de una economía internacional más abierta y transparente, al tiempo que favorece la adhesión de nuevos miembros y la conformación de alianzas con agentes de fuera de la región. En este sentido, debe destacarse que desde sus orígenes la CAN se ha definido a sí misma como una etapa de transición hacia la constitución del mercado común latinoamericano, el principal objetivo del Tratado de Montevideo de 1960. Debe recordarse que este tratado dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) conformada inicialmente por Sudamérica y México. Sin embargo, no satisfechos con la participación de sus respectivos países en el nuevo entorno de comercio regional, los países andinos negociaron por separado en 1969 la constitución del Acuerdo de Cartagena. Uno de los objetivos era consolidar sus propios esfuerzos de integración y luego establecer vínculos más estrechos con los países más grandes (Argentina, Brasil y México). No obstante, el nuevo bloque comercial continuó estando formalmente ligado a la ALALC hasta que el nuevo Tratado de Montevideo –que transformó a la ALALC en la Asociación Latinoamericana para el Desarrollo y la Integración (ALADI)– fuera negociado en 1980. A la fecha, la CAN continúa viéndose a sí misma de esta manera.

En años recientes, luego del estancamiento en el proceso de integración subregional ocurrido durante la llamada “década perdida” de los ochentas y consciente de la necesidad de negociar coordinadamente ante terceros como una forma de fortalecer el poder del bloque, la CAN ha hecho énfasis en su proyección externa a nivel hemisférico. Así, sirvan de ejemplo, entre otras medidas y políticas recientes: (i) la adopción en 1992 de la Decisión Andina 322, que establece parámetros para la negociación de acuerdos de liberalización comercial entre los países andinos y otros países latinoamericanos, tanto de manera individual como colectiva –relajando el requerimiento del artículo 68 del acuerdo constitutivo del bloque que exigía que las negociaciones comerciales con países extracomunitarios fueran autorizadas por la Comisión de la CAN; (ii) la suscripción el 16 de abril de 1998 de un acuerdo marco entre la CAN y el MERCOSUR para la creación de una Zona de Libre Comercio –este proyecto fue relanzado durante la primera cumbre presidencial sudamericana de Brasilia en setiembre de 2000 que establece como meta enero de 2002 para alcanzar un acuerdo en este sentido entre ambos bloques<sup>77</sup>; (iii) vocería única en las negociaciones para la constitución del ALCA –la CAN preside tres de los nueve grupos negociadores: acceso a mercados (Colombia), políticas de competencia (Perú) y propiedad intelectual (Venezuela) en tanto que Ecuador ocupa actualmente la presidencia del proceso hasta fines de 2002; (iv) firma de un convenio con Estados Unidos para el establecimiento del Consejo Andino-Estadounidense con el objetivo de impulsar las exportaciones y atraer inversión, además de disfrutar de acceso preferencial al mercado norteamericano gracias al Acta de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA)<sup>78</sup>; (v) con la Unión Europea, segundo socio comercial e inversionista extranjero del bloque representando el destino para el 15% del total de exportaciones de los países andinos, la CAN suscribió en 1992 un Acuerdo Marco de Cooperación de “tercera generación”, además de

---

<sup>77</sup> La estrategia de aproximación de la CAN hacia el MERCOSUR ha seguido durante los noventa un camino de dos pistas. En efecto, aunque las negociaciones con la CAN se han llevado a cabo en bloque, la implementación de las medidas de liberalización comercial sería determinada individualmente –este fue el proceso seguido en la negociación del G-3, por ejemplo, donde el acuerdo marco involucró a los tres países, pero las medidas específicas fueron establecidas bilateralmente entre México y Venezuela; México y Colombia; y Colombia y Venezuela, respectivamente (Serbin 1992).

<sup>78</sup> Tradicionalmente los Estados Unidos absorben un 40% del total de exportaciones andinas anualmente (aunque esta cifra en 2000 alcanzó el 47% debido al alza de los precios del petróleo). Por su parte, los países andinos importan de los EE.UU. un volumen similar al de las compras anuales que realiza el MERCOSUR en ese mercado, que resulta mucho mayor al de las exportaciones norteamericanas a América Central.

beneficiarse del acceso al mercado europeo en virtud Sistema Generalizado de Preferencias Andinas (SGPA) de la UE (Echevarría & Gamboa 2001).

En este sentido, la Política Exterior Común (PEC) de la CAN intenta utilizar diferentes modalidades para alcanzar sus objetivos, tales como la adopción de posiciones comunes, acciones conjuntas y vocerías únicas; la coordinación regular entre las misiones diplomáticas y representaciones de los países miembros ante terceros países y en organismos internacionales.<sup>79</sup> Existe un amplio consenso hoy en día respecto a que debería buscarse una coordinación cada vez más estrecha entre los países andinos con miras a las cumbres hemisféricas, las negociaciones del ALCA y la Cumbre Europa-América Latina. Sin embargo, si bien es posible definir áreas de acción prioritaria, no existe una estrategia de acción coordinada que permita conocer el tipo de posicionamiento que la CAN, la mayoría de las veces atrapada en su problemática interna, buscaría alcanzar en el futuro. En particular, ante la propuesta del ALCA, los sentimientos de los países andinos parecerían oscilar entre la esperanza, el miedo, el desconocimiento, el rechazo y el fatalismo.

A continuación, dado que los acuerdos de integración regional han de considerarse proyectos dirigidos por los propios estados en función de sus intereses nacionales y geopolíticos, se procede a analizar algunos de los fenómenos más relevantes que configuran el poder estructural, la idea que tiene cada estado sobre su posición en el sistema internacional y regional y el complejo entramado de estructuras e instituciones domésticas de los países integrantes de la CAN. El análisis de estos factores, de carácter interno y muchas veces no necesariamente económico, podrían arrojar mayores luces al intento por comprender las motivaciones de política exterior con respecto a la integración regional de los estados miembros del bloque. De la misma manera, podrían ayudar a entender la ausencia de una posición estratégica común a largo plazo de la PEC en la Comunidad Andina de Naciones.

### **3.4.1 Venezuela**

Haciendo un análisis histórico de la política exterior venezolana es posible localizar un importante punto de inflexión durante la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez (1989-1993). En efecto, es precisamente en este período donde se produce el llamado “Gran Viraje” de la política exterior venezolana, otorgándosele un renovado impulso a la integración subregional como respuesta a las presiones originadas tanto en el sistema internacional como en las demandas domésticas de reforma y reestructuración económica (Serbin 1996).

En términos generales, la nueva “orientación hacia fuera” buscaba un aumento significativo de las exportaciones como una estrategia de desarrollo económico, iniciándose una rápida reducción arancelaria a partir de 1992 –actualmente las exportaciones representan casi el 30% del PBI venezolano, cuyo valor es cercano a los US\$100,000 millones al año. Es importante señalar también que el sector privado venezolano se convirtió en la base de apoyo más relevante para la implementación de las nuevas políticas de profundización de la integración, así como para la promoción del comercio exterior (Rodríguez Mendoza, 1993). En este contexto, Venezuela desempeñó un papel sumamente importante dentro de la CAN al plantear la creación de una zona de libre comercio subregional a partir del 1º de enero de 1992 y la adopción de un arancel externo común (AEC), que entraría en funcionamiento en febrero de

---

<sup>79</sup> En cuanto a foros tienen prioridad, en lo político, la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Grupo de Río y, en lo económico, la OMC, la UNCTAD, el FMI, el Banco Mundial y el BID.



1995. La influencia venezolana es manifiesta a tal punto que la estructura del AEC andino se basó finalmente en su propio esquema arancelario (Cobo 1992).

Cabe señalar, además, que las relaciones bilaterales colombo-venezolanas han sido el factor dinamizador para el desarrollo interno de la CAN durante la última década. Ciertamente, si bien la actual coyuntura política –tras la llegada de Hugo Chávez al poder– ha supuesto cierto enfriamiento en las relaciones bilaterales, puede considerarse que estos dos países a partir de 1989 han desempeñado un papel protagónico en la profundización de la integración subregional, la cual se inició mediante un compromiso político negociado entre, por un lado, el Presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, y los Presidentes de Colombia, Virgilio Barco y César Gaviria, por otro. Con posterioridad dicho compromiso político se ha transformado, por el concurso de los actores económicos privados de los dos países, en una política de Estado y no de Gobierno, convirtiendo de esta manera la relación comercial y estratégica entre Colombia y Venezuela en el eje estructural del proceso de integración andina. Así, la adopción bilateral en 1991 por parte de ambos países de un AEC para el 92,6% de las partidas de su universo arancelario –cuatro años antes de la adopción comunitaria del AEC andino– y los avances en la armonización y aplicación de una serie de las regulaciones no arancelarias –permisos fito y zoo-sanitarios, normalización y certificación de origen, legislación para las inversiones recíprocas en el sector financiero, etc.– evidencian un proceso de complementación económica bilateral que sin duda alguna ha actuado como elemento dinamizador del proceso (Cisneros 1997).

Sin embargo, la agudización de los problemas políticos tanto en Venezuela –con la elección de Chávez a la Presidencia– como en Colombia –en su lucha contra la guerrilla y el narcotráfico– provocaron la aparición de una renovada exigencia por parte de los sectores empresariales de ambos países para la adopción de medidas proteccionistas y controles fronterizos que amortigüen los efectos nocivos del tráfico de drogas y de las actividades terroristas, fenómenos que suponen una seria amenaza para la integración económica bilateral.

En este sentido, la posición venezolana en asuntos de política exterior durante los últimos años se ha visto ampliamente condicionada por la fragilidad de su sistema democrático y la más absoluta ausencia de oposición política desde 1999, momento en que Hugo Chávez –quien ya había liderado el fallido golpe de estado de 1992– se convirtió en presidente. El nuevo gobierno reemplazó la Constitución de 1961 por una nueva constitución centralizadora y de inspiración izquierdista, la cual refuerza el poder del Ejecutivo atribuyéndole una serie de prerrogativas adicionales en materia de determinación de la política económica, permite la reelección presidencial inmediata y aumenta el periodo de gobierno desde 5 a 6 años. En la práctica, el Ejecutivo domina las otras ramas del gobierno venezolano, a saber, legislativo, judicial, Consejo Moral Republicano y Consejo Nacional Electoral.<sup>80</sup> Debe señalarse además, que las decisiones gubernamentales de la nueva administración con respecto a temas de integración regional son adoptadas exclusivamente por el Presidente. Bajo el régimen actual ni los demás órganos y agencias del gobierno, ni los empresarios, ni representantes de la sociedad civil poseen canales de participación que les permitan expresar sus intereses y

<sup>80</sup> El partido liderado por Chávez, el Movimiento Quinta República (MVR), forma parte de la alianza Polo Patriótico, a la que pertenece también el partido Proyecto Venezuela (PV). La aparición de nuevos partidos en la escena política contrasta con el pasado reciente, el cual se caracterizó por una tradicional confrontación y alternancia en el poder entre Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI). No obstante, ambos partidos fueron “humillados” electoralmente en 1998. Además de éstos, otros partidos de oposición son: el Movimiento al Socialismo (MAS); Patria para Todos (PPT); Primer Justicia (PJ); la Causa Radical (LCR); y Convergencia Nacional (CN).

mucho menos influir en el rumbo de la política exterior de su país. Se marca así una clara diferencia con el período de Carlos Andrés Pérez en el que la sociedad civil, a través de los intereses empresariales, tuvo cierta participación e influencia en las decisiones de política exterior.

Dentro de este contexto, el interés por la integración subregional de la nueva administración venezolana se ha visto impulsado institucionalmente a través de las acciones de la *Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos* que, de acuerdo con los “ideales bolivarianos”, concibe el proceso de integración bajo una perspectiva muy amplia (“grandiosa” es el término utilizado en la retórica oficialista) que pretende formar en todo el Nuevo Mundo una sola nación en la cual los distintos pueblos participen de los beneficios de manera equilibrada. Aquí es posible encontrar el origen de la actual política exterior de confrontación abierta con ciertos estados y el rechazo al ALCA. En efecto, desde el inicio del mandato presidencial de Hugo Chávez las relaciones internacionales de carácter bilateral de Venezuela se han deteriorado, especialmente con dos socios estratégicos para ese país como son los Estados Unidos y Colombia.

Por un lado, Chávez ha hecho públicas sistemáticamente una serie de críticas hacia los EE.UU., en particular sobre su política antidrogas en Colombia, además de intentar relanzar el cartel de países productores de petróleo (OPEP) –en una re-edición del discurso Norte-Sur de los setentas– y evidenciar una abierta simpatía por el régimen comunista de Fidel Castro en Cuba al punto de comprometerse a suministrarle petróleo barato. Por otro lado, a pesar de la existencia de importantes áreas de colaboración económica entre Colombia y Venezuela como consecuencia de la aproximación entre ambos países ocurrida a inicios de los noventas, las relaciones bilaterales se han deteriorado sensiblemente en el último año debido principalmente a la ambigüedad mostrada por la administración Chávez en sus relaciones con la guerrilla colombiana.

Sin embargo, un fenómeno que contrasta con la tendencia anterior a nivel de relaciones bilaterales es el acercamiento hacia Chile y Brasil. En efecto, en 1992, Venezuela suscribió un acuerdo bilateral con Chile para dismantelar gradualmente todas las trabas arancelarias y para-arancelarias al comercio bilateral, la misma que concluyó en enero de 1999. Por otro lado, Chávez ha manifestado en varias ocasiones su voluntad de hacer que su país ingrese al MERCOSUR. El presidente Cardoso, por su parte, parecería estar dispuesto a mantener relaciones cordiales con un régimen autocrático como el de Chávez a fin de garantizar el apoyo venezolano en una eventual fusión del MERCOSUR con la CAN y en los debates más amplios dentro del marco de las negociaciones del ALCA en contra de los Estados Unidos.<sup>81</sup> Consecuentemente, como se señaló anteriormente, Chávez tampoco mostró mucho entusiasmo con el re-lanzamiento del G-3 –convocado por el presidente mexicano Vicente Fox, a quien Chávez considera un aliado de los intereses “imperialistas” norteamericanos.

Ante la inoperancia de los partidos políticos, la oposición a Chávez y a su ideal de “Revolución Bolivariana” está siendo liderada por la Iglesia y los medios de comunicación, aunque también es posible observar una mayor actividad de los sindicatos. En efecto, durante la última mitad del siglo XX, la Confederación de Trabajadores Venezolanos (CTV) otorgó su fidelidad a Acción Democrática (AD), el partido socialdemócrata venezolano, aunque en los

---

<sup>81</sup> Dentro de este contexto, la construcción de una línea de transmisión eléctrica de 680 kilómetros entre Venezuela y Brasil representa un paso simbólico hacia su integración más estrecha con el vecino del sur, al tiempo de contribuir a sentar las bases de la integración física y energética sudamericana tan anhelada por Brasil. El aumento de las ventas de petróleo venezolano a Brasil es otro indicio de la aproximación bilateral.

últimos años la CTV se fraccionó y su poder se vio considerablemente reducido. Sin embargo, es posible hablar ya de una cierta “resurrección” tras el éxito de las huelgas de trabajadores convocadas en octubre de 2000 y noviembre/diciembre de 2001 en protesta contra las medidas económicas adoptadas por Chávez utilizando un mandato expreso del Congreso que permitió al Presidente legislar de manera automática.

En efecto, los cambios en la política comercial y de inversiones implementados desde que Chávez asumió el poder en 1999 han generado un clima de incertidumbre entre los inversionistas. La nueva Constitución incorpora modificaciones al régimen tributario y deja abierto el camino para la adopción de medidas arbitrarias. Por otro lado, en el paquete económico recientemente anunciado, a pesar de ofrecer garantías a los inversionistas extranjeros en cuanto a que no serán objeto de expropiación o discriminación, se incluyen cláusulas que hacen referencia explícita a que el Presidente podrá adoptar acciones de carácter temporal “bajo circunstancias excepcionales” y de acuerdo con los objetivos y metas del “plan económico nacional”. Adicionalmente, existen aún muchas restricciones para la inversión directa extranjera en los sectores de energía, minería y una serie de servicios como las telecomunicaciones, por ejemplo (Schott 2001).

Es importante señalar, por otro lado, que el gobierno de Chávez ha organizado un sindicato propio (Fuerza de los Trabajadores Bolivarianos), en un intento por controlar la actividad sindical mediante su “unificación y democratización”. El sector público emplea aproximadamente al 19% de la fuerza laboral venezolana y consume aproximadamente el 10% del PBI anualmente. Además, en un afán populista, se han mantenido una serie de controles de precios para alimentos, medicinas y combustibles. Finalmente, el proceso de privatizaciones ha experimentado serios retrasos debido a la mala administración gubernamental y la necesidad de reestructuración financiera de las empresas estatales en venta –este es el caso de las empresas productoras de aluminio, propiedad de la empresa holding Corporación Venezolana de Guyana (CVG).

Por su parte, en setiembre de 2001, el presidente Chávez anunció que de fracasar las negociaciones del ALCA, Venezuela propondría al resto de naciones latinoamericanas un proyecto denominado “Alternativa Bolivariana para las Américas” cuyo objetivo principal sería detener la “globalización neoliberal” promovida desde Washington. Un ejemplo del nuevo tipo de acuerdos planteados dentro de este marco es el acercamiento producido entre Cuba y Venezuela, que asegura a esa nación caribeña la venta de 53,000 barriles de petróleo diarios a precios preferenciales. Asimismo, Chávez anunció que la entrada de Venezuela al ALCA –que fundamenta sus esfuerzos en la eliminación de barreras arancelarias– se decidirá en un referendo popular en el que “el pueblo, luego de saber de qué se trata, decida si lo quiere o no”.<sup>82</sup> En esa misma ocasión, Chávez fue enfático al declarar que el ALCA no le conviene al país, pero que esta percepción podría cambiar en los años que vienen sobre la base del eventual tratamiento especial que reciban los estados de menor desarrollo relativo dentro del acuerdo final.

No obstante, algunos sectores del empresariado y los medios de comunicación venezolanos argumentan que –dada su tradicional orientación hacia el mercado norteamericano– Venezuela podría actuar eventualmente como “puente” para los países andinos hacia el NAFTA y el ALCA y que, por lo tanto, la dirección de la política exterior de la administración Chávez es equivocada. Más aún, a pesar de la confrontación directa con

---

<sup>82</sup> El Mercurio, “Chávez propondrá una ‘Alternativa Bolivariana’ si fracasa el ALCA”. Santiago de Chile, 5 de setiembre de 2001.

Washington en muchos temas de la agenda internacional, la dependencia económica de los Estados Unidos ha ido creciendo a lo largo de la pasada década, acentuándose de un modo creciente en la actual coyuntura internacional. Debe recordarse que el 84% de las exportaciones venezolanas están constituidas por petróleo y gas natural, la mayoría de las cuales es vendida a los Estados Unidos –de allí que esta característica económica haya sido extremadamente relevante para la definición de la política exterior del país en el pasado. No obstante, gran parte del resto de exportaciones venezolanas entran actualmente a los EE.UU. con aranceles bajos debido a la aplicación de la cláusula de nación más favorecida. Además, aproximadamente el 30% de las exportaciones venezolanas no tradicionales –producidas por pequeñas y medianas empresas– tiene acceso al mercado norteamericano de acuerdo con el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Debe recordarse, además, que Venezuela no es beneficiario del Acta de Preferencia Comercial Andina (ATPA), a la cual sí pueden acogerse el resto de las naciones andinas. Por ello, algunos ámbitos del sector empresarial consideran que Venezuela tendría poco que ganar con la reducción arancelaria derivada de una eventual unión al ALCA o al NAFTA.

Por otro lado, incluso la pertenencia al NAFTA –que sería preferible para algunos– tampoco implicaría la eliminación de las barreras no arancelarias, especialmente aquellas referidas al *antidumping* y medidas compensatorias, que son las que actualmente afectan más negativamente el volumen de las exportaciones venezolanas hacia Norteamérica. En este sentido, el gobierno –apoyado por estos sectores empresariales venezolanos– consideran que la integración subregional a nivel sudamericano constituye la forma de integración que mejores perspectivas ofrece en el mediano y largo plazo para el país. Sin embargo, en el nuevo esquema, Brasil y el MERCOSUR –y no la CAN, estarían asumiendo la primera prioridad, en tanto que las dificultades políticas con Colombia estarían poniendo en peligro la continuidad de los avances registrados en este importante eje para el proceso de integración subregional andino. Por ejemplo, recientemente el Ministerio de la Producción y el Comercio (MPC) ratificó su política de aplicar medidas de salvaguardia contra productos de origen andino para favorecer el desarrollo de la economía interna. Al respecto Luisa Romero, Ministra del MPC, señaló que la decisión de Venezuela está ajustada a derecho y tiene sus bases en el reglamento interno de la CAN. Evidentemente, el resultado final será altamente dependiente del referendo que Chávez planea convocar sobre el ALCA, de la futura evolución política en el país y de los cambios de rumbo en política exterior que la eventual salida de Chávez de la Presidencia podría ocasionar.

### 3.4.2 Colombia

Colombia cuenta con una situación geográfica estratégica que establece un vínculo natural, entre las costas del Océano Pacífico, el Canal de Panamá y los yacimientos petroleros colombo-venezolanos en el Caribe. Asimismo, con un PBI valorizado en US\$ 80,000 millones anuales –el segundo más grande a nivel subregional andino<sup>83</sup>– y una población que actualmente supera los 40 millones de habitantes –es decir, 60% más que la población de Venezuela o de Perú, los otros socios “grandes” dentro de la CAN– Colombia emerge como un verdadero “estado intermedio” a nivel sudamericano resultado de las fuentes de poder estratégico, demográfico y económico antes mencionadas. En efecto, desde un punto de vista geopolítico, es posible afirmar que Colombia posee una inscripción cuádruple en las relaciones internacionales de América Latina: país Caribeño, país del Pacífico, país Andino y

<sup>83</sup> Aunque si se descuenta el efecto del alza reciente de las cotizaciones dep petróleo, el PBI colombiano sería comparable al venezolano. <http://www.economist.com/counties/Colombia/> (economic structure).

país de la Amazonía (Cardona y Tokatlian 1993:142). La visión del mundo, el rol a jugar dentro del sistema internacional y el derrotero de la política exterior colombiana estarán determinados, por tanto, por esta característica multidimensional de sus relaciones internacionales.

De otro lado, a diferencia de Venezuela, el interés colombiano en la promoción del proceso de integración regional queda recogido en una serie de declaraciones formuladas en el texto de su Constitución Política (promulgada en 1991 y modificada en 1997). Así, por ejemplo, el artículo 9º señala que: “(...) Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, el respeto de la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados en Colombia. De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”. Por otro lado, el artículo 227 de la Constitución colombiana es incluso mucho más preciso en sus alcances y señala que: “el Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe, mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad creen organismos supranacionales con el fin de conformar una comunidad latinoamericana de naciones”.

En este contexto, la experiencia integradora regional de Colombia se desarrolla con mayor énfasis sólo desde inicios de los noventas. Como se señaló anteriormente, en 1991 se establece una zona de libre comercio bilateral con Venezuela, paso que impulsó decisivamente la profundización de los acuerdos de integración comercial de la CAN entre 1992 y 1995. En este sentido, Colombia siempre ha enfatizado su interés en consolidar el Mercado Común Andino a más tardar en diciembre de 2005, con una especial atención a la corrección de algunas de las distorsiones que se derivaron de la aplicación del AEC en 1995, además de buscar fortalecer aspectos tales como la integración física, las normas técnicas y sanitarias así como las normas aduaneras. Por otro lado, en 1993 Colombia suscribió un acuerdo bilateral de libre comercio con Chile y un año más tarde entra a formar parte del Grupo de los Tres (G-3) con México y Venezuela, manifestando interés también en el NAFTA, de concretarse las negociaciones de ese bloque con Chile –tal como fueron anunciadas por la nueva administración Clinton en Washington (Serbin 1993). Asimismo, las autoridades colombianas y venezolanas establecieron una agenda conjunta con el objetivo de ampliar sus relaciones comerciales con Centroamérica y con la Unión Europea –en este último caso en respuesta al proceso de aproximación que México, Chile y el MERCOSUR emprendieron por separado con el bloque europeo (Cardona 1992). Todas estas iniciativas revelan una prioridad por ampliar los vínculos comerciales del país no sólo a nivel subregional –que aparentemente continuaron siendo prioritarios, al menos en el discurso oficial– sino también a nivel regional en las Américas e incluso extraregional.<sup>84</sup> En este sentido, la política colombiana se aproxima más a la tradicional visión chilena de convertirse en un “global trader”, recientemente adoptada por México también en su afán por disminuir su marcada dependencia de los Estados Unidos (Tokatlian & Tickner 1996). Con todo, cabe advertir que las exportaciones representan aproximadamente el 15% del PBI colombiano, es decir, el Estado no es tan dependiente de los ingresos generados por el sector exportador como lo es Venezuela, por ejemplo.

---

<sup>84</sup> Adicionalmente, cabe mencionar que tanto Colombia como Venezuela han suscrito acuerdos por separado con el CARICOM en virtud de los cuales liberalizan unilateralmente una parte sustancial de sus mercados para el ingreso de productos provenientes de ese bloque de naciones caribeñas (Molina 1992).

Asimismo, en Colombia, a diferencia que en Venezuela, existe el claro convencimiento tanto en el gobierno como en los sectores empresariales de que la no constitución del ALCA implicaría la pérdida de la posibilidad de obtener mejores condiciones de acceso al mercado norteamericano para sus exportaciones más importantes –hoy condicionadas al proceso de “certificación” unilateral que realiza anualmente el Congreso de los Estados Unidos sobre la base del cumplimiento de los objetivos de la política antinarcoóticos en este país andino (Cárdenas & Crane 1997). Como se sabe, los principales productos de exportación colombianos son el café, carbón, productos químicos y petróleo –los cuales no están incluidos en la aplicación de los beneficios unilaterales concedidos por los EE.UU. a este país a través del ATPA. Sin embargo, ésta no constituye la característica económica más relevante de Colombia. En efecto, se estima que el tráfico de drogas supone el ingreso al país de entre mil a cinco mil millones de dólares estadounidenses al año, lo cual dificulta el manejo adecuado de la política económica y, en particular, del tipo de cambio –por concepto de exportaciones legales, Colombia recibe aproximadamente US\$ 12,000 millones anualmente.

De igual forma, los shocks financieros recientes, una menor recaudación tributaria y el terremoto que en 1999 afectó las principales zonas de producción cafetalera en el país contribuyeron a deteriorar significativamente las cuentas fiscales del gobierno durante el último quinquenio. De allí la renovada importancia que ha adquirido el sector exportador para equilibrar las cuentas externas del país. Asimismo, a pesar de que el ritmo del programa de privatizaciones –otra importante fuente de ingresos para el Estado– fue acelerado a partir de 1996 resultando en la venta de las principales empresas de generación hidroeléctrica (Emgesa y Codensa), los ferrocarriles y la producción de gas natural, el gobierno ha mantenido condiciones limitadas de acceso al mercado para los capitales extranjeros en muchos sectores de la economía.

Por otro lado, las acciones del gobierno colombiano –tanto en política exterior como en la implementación de reformas estructurales a nivel doméstico– están subrogadas a la actuación de una serie de grupos guerrilleros, entre los cuales destacan las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). No obstante, al otro lado del “espectro” existen también una serie de bandas paramilitares de derecha, casi todas organizadas en torno a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). La complejidad de la situación es tal que puede considerarse que el fin de las negociaciones entre el Gobierno y la guerrilla –iniciadas por el Presidente Pastrana en 1998– representaría un éxito para los paramilitares. La Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), grupo defensor de los derechos humanos en el país, estima que las guerrillas son responsables del 11% de los asesinatos producidos en Colombia anualmente, atribuyendo la mitad de los casos registrados a los grupos paramilitares. Esta situación caótica de desgobierno ha contribuido a reducir el interés de la población en la política. Así, el 60% de los colombianos en capacidad de votar se abstuvo de participar en las elecciones de 1998, generando una crisis de legitimidad para el actual gobierno.

Otro aspecto crucial para las relaciones exteriores colombianas es el haberse convertido –a través del “Plan Colombia”– en el país que más ayuda económica norteamericana recibe después de los países de Oriente Medio. En este contexto, es importante analizar la idea, ampliamente extendida entre la población colombiana, de que quizá la ayuda económica estadounidense no esté sirviendo únicamente para luchar contra los narcotraficantes sino que podría estar contribuyendo a la consolidación del poder de los militares en Colombia, particularmente del ejército y, por extensión, de los grupos paramilitares de derecha. Asimismo, las violentas protestas de muchos grupos de agricultores en contra de los métodos

utilizados para exterminar los cultivos de coca señalan el creciente poder de presión que algunos grupos de la sociedad civil comienzan a ejercer. En este contexto, el delicado balance de poder entre el Ejecutivo en relación con los militares, de un lado, y la sociedad civil, de otro, podría verse seriamente afectado en el futuro inmediato. En general, una mayor influencia de los militares sobre el gobierno podría traducirse en una menor apertura comercial, en tanto que una vocería más fuerte y consolidada por parte de los sectores empresariales podría derivar en una aceleración del proceso de liberalización arancelaria.

Cabe señalar que la participación del sector privado en la determinación de la política comercial ha aumentado significativamente desde principios de los noventa, en parte como resultado de la nueva estrategia de liberalización comercial e integración, según la cual el sector público y el sector privado se ven impulsados a una mayor colaboración. Además, la reforma constitucional de 1991 implicó un importante cambio en la relación entre los agentes privados y el gobierno. La nueva Constitución se basa en un principio que ha reemplazado el de “democracia representativa” por el de “democracia participativa” (Chabat 1996). Entre los órganos de participación del sector privado en las decisiones de política exterior cabe destacar la creación de la Comisión Mixta de Comercio Exterior, la cual reúne representantes del Consejo Superior de Comercio Exterior y del sector empresarial. Asimismo, según una encuesta reciente, el 70% de los empresarios colombianos considera que en las negociaciones con otros bloques comerciales debería darse más prioridad al NAFTA que al MERCOSUR, por ejemplo (Cárdenas & Crane 1997).

En suma, el tráfico de drogas y la guerrilla son las principales amenazas que enfrenta el orden institucional colombiano. La situación política actual ha llevado a diversos estudiosos a considerar que Colombia es gobernada de modo que no existe una división efectiva entre poderes, por lo que sería posible afirmar entonces que las decisiones de política exterior – como en el caso venezolano, aunque por distintas razones– son tomadas exclusivamente por el Ejecutivo (González y Chabat 1997). Sin embargo, aún dentro del Ejecutivo existen posiciones encontradas respecto a los beneficios derivados de la integración hemisférica y subregional debido a la rivalidad entre varias instancias administrativas.

Por un lado, se encuentra el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), encabezado por Guillermo Fernández de Soto, que se encarga de integrar y armonizar las políticas y programas sectoriales que competen a las diferentes instituciones del Estado colombiano con la política internacional. Asimismo, el MRE está facultado a “participar en la formulación y ejecución de la política de comercio exterior, de integración y cooperación internacional en todos sus aspectos”.<sup>85</sup> Por otro, se encuentra el Ministerio de Comercio Exterior (Mincomex), dirigido por Marta Lucía Ramírez de Rincón, que “dirige, coordina, ejecuta y vigila la política de comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, en concordancia con los planes de desarrollo del país”. Esta entidad centra sus actividades en tres áreas fundamentales: negociaciones internacionales, planeamiento e investigaciones del comercio exterior colombiano y apoyo al sector exportador. Asimismo el Mincomex tiene como objetivo la coordinación del diseño y ejecución de una política de competitividad para las empresas nacionales y una política que promueva la inversión extranjera en el país.<sup>86</sup> Finalmente, se encuentra el Ministerio de Desarrollo Económico, que se encarga de atender temas de política industrial y relaciones con las empresas.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> <http://www.minrelext.gov.co>

<sup>86</sup> <http://www.mincomex.gov.co>

<sup>87</sup> <http://www.mindesa.gov.co>

Dado el evidente traslape de funciones, en años recientes las posiciones de estas tres agencias gubernamentales no siempre han coincidido en materia de integración regional, siendo la Ministra Ramírez la más crítica en cuanto a las iniciativas tanto a nivel sudamericano como andino, en tanto que favorece una negociación bilateral con los Estados Unidos, México y Chile. Esta parecería ser la opción preferida por el Presidente Pastrana, según revelan sus recientes aproximaciones con el Presidente Fox en el marco del G3 y con el Presidente Lagos de Chile, así como la aceptación del Plan Colombia para la lucha anti-drogas.

Las próximas elecciones presidenciales se llevarán a cabo en mayo de 2002. La Constitución prohíbe la reelección presidencial, limitando de esta forma –a diferencia de Venezuela y Perú– el control del Ejecutivo sobre la toma de decisiones. Si bien las diferencias ideológicas entre los dos principales partidos políticos en Colombia –el Partido Social Conservador (PSC) del Presidente Pastrana y el Partido Liberal– organizadas sobre la base de apoyos regionales han prácticamente desaparecido como consecuencia de la urbanización y la dislocación social por la que ha atravesado el país en décadas recientes, esto no ha significado el fin de la política partidaria tradicional, como ha sido el caso en Venezuela y en Perú durante la década de los noventas.<sup>88</sup> Sin embargo, un retorno al poder del Partido Liberal, que actualmente posee la mayoría en el Congreso, podría implicar una profundización de las políticas de apertura y de implementación de reformas económicas siguiendo recetas neoliberales inspiradas en las recomendaciones de una serie de instituciones con sede en Washington.

### 3.4.3 Perú

Por su privilegiada ubicación geográfica, el Perú podría convertirse en uno de los principales puntos de acceso al mercado sudamericano para los productos provenientes de la Costa Oeste de Norteamérica, Centroamérica y Asia. Además, a nivel andino, el Perú representa la tercera economía más grande del bloque (casi US\$ 60,000 anuales), factor que lo sitúa en el grupo de mayor desarrollo relativo entre los miembros de la CAN. Por otro lado, históricamente desde su independencia a inicios del siglo XIX el Perú ha mantenido una proyección integracionista a nivel continental, del mismo modo que Venezuela ha defendido los llamados “ideales bolivarianos” de unidad regional. El discurso tradicional de la política exterior de ambos países generó una rivalidad por liderar el proceso de integración andino en sus inicios. Una manifestación de ello es la tardía inclusión de Venezuela a la CAN –que se produce en 1973, sólo 4 años después del lanzamiento oficial de la iniciativa en 1969. Sin embargo, luego de la co-habitación de los ochentas, los noventas ven un resurgimiento de las antiguas rivalidades que, como se analizará a continuación, se expresan en la insistencia venezolana de que el Perú se adecue a las metas de integración del bloque –diseñadas sobre las preferencias de política comercial de los otros dos grandes socios: Colombia y Venezuela– y la voluntad del Perú de desligarse de sus socios andinos y abandonar la CAN en la búsqueda de esquemas de integración que le brinden mayores beneficios –uno de ellos es el Foro de Cooperación Económica en el Asia-Pacífico (APEC), pero también el MERCOSUR.<sup>89</sup> Por ello es posible

---

<sup>88</sup> A pesar de ello, los grupos independientes han adquirido mayor presencia, representando actualmente un 37% del Congreso colombiano. Entre los independientes cabe destacar a Anatanas Mockus y Noemi Sanin de Opción Vida. Otros partidos políticos independientes son el Movimiento Nacional Conservador (MNC), Movimiento Oxígeno Liberal (MOL), Movimiento Nacional Progresista (MNP) y Movimiento Defensa Ciudadana (MDC).

<sup>89</sup> Perú es miembro de APEC oficialmente desde 1998, convirtiéndose de esta manera en el único país andino miembro de este foro. Colombia ha solicitado su ingreso también, pero dada la moratoria de 10 años para la admisión de nuevos miembros –que durará hasta 2008– el Perú gozará aún por algún tiempo de la exclusividad de este beneficio. Con respecto al MERCOSUR, a inicios del gobierno de Fujimori, el Perú amenazó con



afirmar que la visión que el Perú tiene de sí mismo en la escena internacional es confusa, identificándose en ocasiones como una nación andina o, en otras, con el conjunto de Latinoamérica e incluso sintiéndose una “puerta de entrada” al mercado sudamericano para productos provenientes de otras regiones. Esta falta de definición ha provocando que la política exterior peruana sobre el tema de la integración subregional carezca de coherencia en la última década.

En efecto, dado que la Constitución Política de 1993 no hace ninguna referencia explícita al proceso de integración, en el Perú la política comercial y de integración regional es definida y administrada desde el Ejecutivo por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI). Éste último es quien lleva a cabo las negociaciones comerciales multilaterales, regionales y subregionales en el marco de la política macroeconómica del gobierno. Sin embargo, en materia comercial las coordinaciones con el MEF suelen ser difíciles, en tanto que el MRE busca mantener una presencia en la negociación de aspectos con implicancias políticas. En general, no existe un enfoque estructurado y conjunto entre estas tres instancias, pero su accionar revela la importancia del Ejecutivo y la injerencia del Presidente de turno y de sus principales asesores en la toma de decisiones sobre los temas de integración.

La administración pública peruana se caracteriza por su extremada centralización. La Constitución de 1993 establece un régimen presidencial que es renovado cada cinco años, aunque con posibilidad de reelección inmediata. A diferencia de Venezuela y Colombia, en Perú el poder legislativo opera a través de un sistema unicameral compuesto por 120 miembros, que son elegidos por el mismo periodo de tiempo que el Presidente. El abandono del bicameralismo tuvo como objetivo agilizar el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, el descrédito del tradicional sistema de partidos ha generado una gran fragmentación del espectro político que vuelve difícil el logro de consensos. A medida que los partidos tradicionales declinaron en importancia durante la última década los políticos independientes vinieron a llenar el vacío. La elección de Alberto Fujimori en 1990 y, más recientemente, la de Alejandro Toledo en 2001 representan los ejemplos más claros de esta tendencia. A pesar de ello, Fujimori logró mantener el control del Congreso debido a la “compra” de conciencias o mediante la intimidación directa generando un sistema de corrupción generalizada. En este sentido, con la eventual consolidación de las instituciones democráticas en el país, la nueva administración tendrá más problemas que su predecesora para garantizar la gobernabilidad del país dada la dispersión de intereses entre los distintos grupos de poder.<sup>90</sup>

Es importante señalar también que la influencia de las fuerzas armadas sobre la sociedad civil aumentó considerablemente durante los noventa debido a su alianza con el régimen de Fujimori –quien utilizó el apoyo de los militares para mantenerse en el poder. Más aún, en las extensas porciones del territorio peruano que aún permanecen en “estado de emergencia” los comandantes militares representan simultáneamente la máxima autoridad política y son

---

retirarse de la CAN y buscar su inclusión en el recientemente formado MERCOSUR, bloque con el que el flujo bilateral de comercio era mayor (Vega 1997).

<sup>90</sup> Los partidos políticos con escaños en el actual Congreso y, por tanto, con posibilidades de influir en las decisiones de política exterior peruana son: Perú Posible, el partido de gobierno (45 escaños); Partido Aprista Peruano (APRA) encabezado por el ex Presidente Alan García (28 escaños); Unidad Nacional –coalición basada principalmente en el Partido Popular Cristiano (PPC) y dirigida por Lourdes Flores– (17 escaños); y el Frente Independiente Moralizador (FIM) de Fernando Olivera, actual Ministro de Justicia en el gobierno de Toledo (11 escaños).

responsables de la seguridad local –una labor que la policía no está en condiciones de desempeñar. Adicionalmente, los militares se ocupan de construir caminos, carreteras y sistemas de irrigación, apoyan la ejecución de las labores agrícolas de la población campesina y distribuyen comida y medicinas a nombre de otras agencias estatales como parte de las campañas de alivio a la pobreza en el país. Sin embargo, desde la caída de Fujimori y su asesor de inteligencia, Vladimiro Montesinos, se han llevado a cabo una serie de cambios en los cargos de mayor responsabilidad de las altas esferas de poder de la jerarquía militar. La mayoría de los “removidos” guardaban estrechos vínculos con Montesinos, quien controlaba las fuerzas armadas y había puesto a sus más allegados colaboradores en posiciones claves de poder. La consolidación de la democracia hace esperar que las relaciones entre el gobierno y los militares sigan deteriorándose en el corto plazo. Resta ver si el nuevo gobierno tendrá la convicción suficiente para completar las purgas necesarias y si las fuerzas armadas acatarán las eventuales reformas dentro del orden constitucional vigente. Finalmente, sobre el tema de la integración subregional, las fuerzas armadas –especialmente durante el gobierno militar (1968-1980)– no se mostraron muy entusiastas de promoverla. Sin embargo, en el contexto actual de globalización es probable que no se opongan al proceso de apertura, siempre que se adopten medidas de salvaguardia para garantizar una distribución de beneficios más equitativa entre estados.

Por otro lado, la sociedad civil y la nueva elite empresarial peruana han adquirido recientemente un nuevo rol en la vida política del país. En efecto, en las elecciones municipales de octubre de 1998 y julio de 1999 un número sin precedentes de candidatos independientes alcanzó la victoria erigiéndose como alcaldes de las provincias sobre la base de campañas políticas que enfocaban en cuestiones eminentemente locales. Como se señaló anteriormente, la confianza en los movimientos políticos de base nacional se ha erosionado sensiblemente y los procesos electorales presidenciales de 2000 y 2001 reflejaron también una demanda por una mayor atención a una serie de intereses regionales y comunales, algunos de los cuales tienen incidencia sobre la manera cómo la liberalización del comercio afecta la economía de las zonas fronterizas, por ejemplo. Por otro lado, el gremio laboral que logró articular sus acciones durante los ochentas ejerciendo presión sobre los gobiernos de Fernando Belaunde (1980-1985) y Alan García (1985-1990), se debilitó sensiblemente en los noventas. Los sindicatos pasaron a ser vistos como irrelevantes y, en muchos casos, sus acciones fueron asociadas al colapso económico de la década anterior. No obstante, los trabajadores organizaron exitosamente una huelga nacional en 1999 y una huelga de transportistas en octubre de 2000. Aún así, dejando de lado estos dos eventos, a la fecha los sindicatos han sido incapaces de capitalizar el descontento popular hacia el gobierno y, en general, han perdido apoyo de la población, por lo que es poco probable que pudieran presentar una oposición organizada a una mayor apertura comercial con el exterior en defensa de los intereses de los trabajadores –que se verían afectados directamente ante la pérdida de empleos en aquellas industrias locales menos competitivas que sus pares del extranjero.

Finalmente, la posición de los empresarios peruanos con respecto al tema de la integración regional está estrechamente ligada a la formulación de la política comercial por parte del gobierno. Debe recordarse que el Perú se caracteriza por poseer una economía dual con un sector productivo relativamente moderno y exportador ubicado en la Costa y una economía de subsistencia en el interior del país relativamente aislada de los mercados externos debido a la deficiencia de los medios de transporte y comunicación. Asimismo, la minería es extremadamente importante para la balanza de pagos, ya que provee aproximadamente de un 45% de los ingresos por exportación del país –proporción que se espera aumente una vez que las nuevas inversiones, especialmente por la explotación de cobre y zinc en Antamina,

empiecen a madurar. El otro rubro de exportación tradicional de suma importancia para el país es el de la harina de pescado –en 2000 Perú fue responsable del 60% de las exportaciones mundiales de este producto. Sin embargo, el sector pesquero es altamente dependiente de los cambios climáticos provocados por el fenómeno de El Niño en el Océano Pacífico. En general, se calcula que en aquellos años en los que las cotizaciones suben, cerca de tres cuartas partes de los ingresos por exportaciones peruanas son obtenidos de la venta de minerales, harina de pescado, petróleo y otros productos tradicionales agrícolas semi-procesados como el algodón, el café y el azúcar. Esta excesiva dependencia de productos primarios expone a la economía peruana a los shocks ocasionados por la volatilidad de precios en los mercados internacionales y a las variantes condiciones del clima. De allí la importancia para los empresarios de contar con una política comercial administrada por el gobierno que garantice un mayor acceso a los mercados externos y que promueva un mayor flujo de inversión extranjera hacia el país, como ha sido el caso de Colombia o Chile, por ejemplo (St. John 1996).

En este contexto, debe señalarse que a mediados de 2001 el gobierno de transición del Presidente Valentín Paniagua redujo a 4% la tasa aplicada por concepto de derechos arancelarios a una lista de partidas que comprendía insumos, partes y piezas no producidos localmente.<sup>91</sup> Estas modificaciones a la estructura arancelaria son las más importantes aplicadas desde 1997, cuando se rebajaron las dos principales tasas a 12% y 20%, desde 15% y 25%, respectivamente. Cabe señalar que los cambios se introdujeron en un contexto de fuertes presiones para que el gobierno decretara medidas de reactivación económica. Sin embargo, las reducciones arancelarias antes mencionadas generaron una serie de controversias respecto de la supuesta injerencia sobre las decisiones del gobierno de los distintos grupos empresariales en defensa de sus propios intereses.

Cabe señalar que, si bien las recientes modificaciones a la estructura arancelaria han reducido el arancel promedio nacional –que a pesar de todo aún se encuentra por encima al de algunos países de la región– la aplicación de las nuevas medidas ha generado mayor dispersión y una mayor protección efectiva para la producción local de diversos rubros. En efecto, los sectores directamente beneficiados por la nueva medida son aquellos que generan menor valor agregado debido a su mayor contenido de insumos importados, sobretudo en el caso de aquellos de origen norteamericano, europeo y asiático, que no gozan de tratamientos arancelarios preferenciales vigentes para su importación al Perú (Araoz et al 2001).

Según el MEF, la modificación de tasas tiene como objetivo impulsar la reactivación económica y detener el supuesto proceso de desindustrialización por el que atraviesa el país. Sobre la base de estadísticas que reflejan el cierre de plantas y un bajo nivel de utilización de la capacidad instalada manufacturera, el sector empresarial peruano ha culpado sistemáticamente de este hecho a la apertura comercial unilateral efectuada a principios de los noventa por Carlos Boloña, entonces Ministro de Economía y Finanzas del primer período presidencial de Fujimori. Sin embargo, el coeficiente de industrialización no ha mostrado mayores variaciones a lo largo de la década pasada (en el caso de la manufactura no primaria se ha mantenido en un rango entre 12% y 13%) debido a que se produjo, en simultáneo, un proceso de reconversión (exitoso en casos como el de la industria textil y de confecciones de exportación) y del dinamismo de otras industrias (derivados lácteos, gaseosas, plásticos, embutidos y cerámicos, entre otros). Más aún, la reestructuración del sector manufacturero permitió que la industria no primaria creciera a una tasa anual de 3,5% en el periodo 1991-

---

<sup>91</sup> La lista original que comprendía 1,390 partidas arancelarias fue ampliada posteriormente hasta en dos oportunidades.

2000, mientras que en la década anterior se había registrado un crecimiento nulo. Adicionalmente, la errada percepción de que se produjo un proceso de desindustrialización durante los noventa como consecuencia de la apertura comercial es asociada también con la pérdida de empleos industriales que trajo el proceso de reformas. No obstante, esta crítica no considera el significativo aumento de la productividad basado en mayores inversiones de capital ocurrido sobretodo durante el periodo 1993-1997.

Por otro lado, la introducción de la nueva tasa de 4% abre una serie de cuestionamientos sobre las consecuencias derivadas de una mayor dispersión. En efecto, el principal riesgo que se corre con la introducción del nuevo escalonamiento es promover actividades económicas sobre la base de criterios discrecionales. En particular se teme que las industrias que utilizan insumos no producidos en el país resulten más favorecidas que aquellas que utilizan sólo insumos nacionales. Asimismo, el escalonamiento no promueve el surgimiento de nuevas industrias de mayor valor agregado. Por ejemplo, el mantenimiento de la nueva estructura dificultaría el desarrollo de la industria petroquímica local cuando la producción de gas natural en Camisea entre en funcionamiento debido a que la mayoría de insumos petroquímicos están ingresando ya al país a una tasa preferencial. Asimismo, el arancel escalonado alienta la formación de grupos de presión empresarial que buscarán obtener beneficios adicionales al permitírseles trasladar partidas de un nivel arancelario a otro. Este comportamiento no hace sino generar una mayor incertidumbre entre los inversionistas nacionales y extranjeros. En cuanto a los principales gremios empresariales, la Confederación Intersectorial de Empresarios Peruanos (CONFIEP) no ha se pronunciado sobre el tema arancelario; la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) es partidaria de mantener el esquema escalonado actual, en tanto que la Comisión de Exportadores (COMEX) considera que la reciente reducción es insuficiente y que debería ampliarse para incluir también la liberalización de la importación de bienes de capital.

En este contexto, resulta ilustrativo hacer mención de la estrategia comercial del gobierno chileno que, como se señaló en una sección anterior, mantiene una serie de negociaciones para la firma de acuerdos bilaterales de liberalización comercial con otros países (dentro y fuera de la región), aunque aplica simultáneamente un programa “pre-anunciado” de reducción arancelaria. De esta forma, la información transparente es percibida por el mercado como una señal de estabilidad que se traslada a los planes de inversión privada local y extranjera. La reciente rebaja de aranceles decretada por el gobierno peruano si bien ayuda a nivelar las condiciones de competencia de la industria nacional frente a sus equivalentes colombiana, venezolana y chilena, no necesariamente representa una clara señal del rumbo que tomará la política comercial del país en los siguientes años (Abusada et al 2001).

Más aún, la administración Fujimori postergó la toma de una decisión clara respecto de si el Perú continuaría apoyando el proceso de integración andino o si se preferiría la suscripción de acuerdos bilaterales continuando paralelamente con el proceso de desgravación arancelaria unilateral iniciado con el Ministro Boloña. El Perú había solicitado su exclusión de los acuerdos planteados en el Acta de Barahona (1991) sobre el AEC andino, del programa de perfeccionamiento de la zona de libre comercio y de las decisiones de armonización de políticas macroeconómicas. Los temores peruanos sobre que el AEC establecería varios niveles arancelarios aplicados a terceros –finalmente cinco en lugar de los tres inicialmente propuestos– para mantener los niveles de protección efectiva de Colombia y Venezuela resultaron fundados. El AEC aprobado en diciembre de 1994 fijaba además tratamientos especiales para Ecuador y listas de excepción amplias para Colombia, Ecuador y Venezuela. El resultado fue un AEC escalonado que se aplica de muy distinta manera en cada país

miembro, por lo que el Perú optó por suscribir acuerdos bilaterales con sus socios andinos para así mantener los flujos comerciales existentes (Araoz et al 2001).

No obstante, las presiones –principalmente de parte de Venezuela– continuaron para que Perú se incorporara a la zona de libre comercio. La condición impuesta por el gobierno peruano fue la reducción de la dispersión arancelaria y el reforzamiento de las normas de origen. Estas condiciones fueron aceptadas en la Decisión Andina 377 que debía implementarse a partir del 31 de enero de 1996. Sin embargo, con la excepción de Bolivia, ninguno de los socios andinos cumplió con el acuerdo con lo que el Perú no estuvo obligado a incorporarse a la ZLC conservando la aplicación de los acuerdos bilaterales existentes. A pesar del incumplimiento de la Decisión 377, nuevas presiones colombo-venezolanas provocaron que el Perú se retirara *de facto* de la CAN a inicios de 1997. Sin embargo, como muestra de la ambigüedad en la conducción de la política exterior señalada anteriormente, a fines de 1997 el gobierno peruano cedería a las presiones políticas internas y externas y aceptó un cronograma para su regreso a la zona de libre comercio andina (Boloña & Illescas 1997). Evidentemente, esta decisión política ha traído consecuencias negativas de competencia desventajosa para muchas industrias peruanas, por lo que a nivel interno se han alzado nuevamente voces que reclaman una definición clara de políticas e incluso el retiro definitivo del Perú de la CAN. La decisión final –que incluye el asumir o no el AEC andino– tendrá que tomarla próximamente la nueva administración Toledo. Además, dentro del contexto de las negociaciones del ALCA, Perú tendrá que definir también en un plazo más o menos corto si está más cerca de aquellos países que como Chile, Canadá y México buscan acelerar el proceso o si prefiere postergar dicho plazo tomando partido con Brasil y la Venezuela de Chávez.

Cabe recordar que en la última reunión ministerial de Buenos Aires –efectuada justamente antes de la cumbre presidencial hemisférica en Quebec– se acordó iniciar negociaciones concretas en los nueve grupos de trabajo del ALCA a más tardar el 15 de mayo del 2002. Estos grupos tendrían que arrojar resultados claros y avances significativos para la siguiente reunión ministerial de Ecuador en octubre del 2002. En este sentido, el gobierno tendrá que acelerar las coordinaciones sectoriales y a nivel de la CAN para la aprobación de los planteamientos a ser presentados. En el caso de que la administración del Presidente Toledo decidiera abandonar la CAN y priorizar la suscripción de acuerdos bilaterales como parte de una estrategia más parecida a la chilena, no debe olvidarse que Perú tiene de su parte el hecho de gozar de significativas ventajas arancelarias con EE.UU. (a través del ATPA) y con la Unión Europea (a través del SGPA), además de mantener una estructura arancelaria simple (a pesar de haber pasado de dos a tres el número de tasas) y una tasa arancelaria promedio en disminución. No obstante, debe mencionarse que algunos de los pocos rubros industriales peruanos que han mantenido cierto dinamismo exportador, como la industria siderometalúrgica o la de fibras sintéticas, lo deben paradójicamente a la firma de acuerdos de liberalización bilateral –como los suscritos con Chile y Ecuador, por ejemplo. Respecto a este último, los acuerdos de Brasilia de octubre de 1998 significaron la redefinición de la naturaleza de las relaciones comerciales con dicho país. Por último, la relación bilateral peruano-boliviana ha evolucionado hacia la generación de procesos de creciente articulación funcional y de integración, cuyos resultados más visibles son la adopción del Plan Director Global Titicaca-Desaguadero-Poopó y los proyectos de integración vial y económica a través del puerto de Ilo. De allí el renovado interés en las negociaciones bilaterales que podrían motivar al gobierno peruano –apoyado por los sectores empresariales– a tomar la decisión de abandonar la CAN.

### 3.4.4 Ecuador

Con una población de 12.5 millones de habitantes y una economía predominantemente agrícola –cuyo PBI alcanza apenas los US\$ 16,200 millones anuales, sólo 6% del PBI total de la CAN– Ecuador ha experimentado un crecimiento económico promedio casi nulo en los últimos cinco años (0.2% anual entre 1996 y 2000). En efecto, la agricultura, la pesca y la selvicultura han supuesto el 45% de las exportaciones del país y un tercio del empleo a lo largo de la pasada década. Tradicionalmente la participación del sector petrolero ha superado ligeramente el 10% del PBI. No obstante, en 2000 esta proporción se elevó al 20% convirtiendo a este sector en el motor de la economía ecuatoriana y en el que mayores volúmenes de inversión extranjera de largo plazo ha atraído al país en los últimos años. Asimismo, los beneficios derivados del petróleo suponen el 50% de los ingresos fiscales del Estado. Puede concluirse, por tanto, que Ecuador posee una economía extraordinariamente vulnerable a los shocks externos y a las fluctuaciones de las cotizaciones internacionales debido a que su base exportadora se encuentra dominada por un pequeño número de productos primarios. Las exportaciones tradicionales representan más del 50% del PBI. Las características antes mencionadas marcan la posición ecuatoriana frente a los acuerdos de integración regional y subregional. En este sentido, Ecuador históricamente ha buscado siempre un mayor acceso a los mercados externos y el reconocimiento de cláusulas de “trato especial y diferenciado” por parte de sus socios comerciales tomando en cuenta su menor desarrollo relativo. Dentro de la CAN, Colombia y Venezuela han favorecido la concesión de un régimen de tratamiento diferenciado para su vecino del sur, en tanto que Perú –por motivos de rivalidad histórica– lo ha aceptado con reservas. Lo cierto es que, al menos a nivel subregional, Ecuador ha logrado hacer prevalecer su condición de economía de menor desarrollo relativo para obtener beneficios adicionales de parte de sus socios (Martz 1996). Esto se refleja, por ejemplo, en el mayor grado de flexibilidad otorgado al Ecuador en la aplicación del AEC andino y en la postergación de los compromisos asumidos a nivel comunitario para la inclusión de Ecuador en la zona de libre comercio subregional, que se dio sólo a partir de enero de 1993.

Por otro lado, es necesario señalar que en los últimos años la política exterior ecuatoriana ha sido determinada exclusivamente por el Ejecutivo. Sin embargo, en cuestiones relacionadas con el comercio internacional las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y las del Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca (MCEIP) se solapan en muchas oportunidades. En este contexto, la designación de Ecuador para ejercer la Presidencia del ALCA entre abril de 2001 y diciembre de 2002 ha sido considerada por el Ministerio de Relaciones Exteriores ecuatoriano, Heinz Moeller, como una de las tareas más significativas que le ha tocado asumir al país en el campo internacional. Sin embargo, en la práctica, esta designación ha consolidado el liderazgo del MCEIP en materia de política comercial y de integración, ya que es esta instancia –por recomendación de los Ministros de Comercio Exterior de la CAN reunidos en Costa Rica en 1998– a quien le corresponde el ejercicio efectivo de la Presidencia del ALCA.

De otro lado, a pesar del predominio del Ejecutivo para la toma de decisiones con respecto al tema de la integración regional, en los últimos años una serie de grupos de presión ha logrado canalizar sus intereses a través del Congreso, en el que el partido gobernante de Gustavo Noboa, Democracia Popular (DP), cuenta sólo con 33 de los 121 escaños que conforman esta instancia legislativa unicameral. En efecto, la DP –originalmente un partido de centro izquierda organizado por estudiantes e intelectuales– ha adoptado en los últimos años un discurso neoliberal en lo económico, avalado por el FMI. El ex Presidente Jamil Mahuad,

también de la DP, tuvo que abandonar el cargo ante las protestas populares en contra de la dolarización formal de la economía implementada durante su mandato. Nuevas protestas populares en febrero de 2001 rechazaron el paquete de reformas macroeconómicas que, entre otras cosas, contemplaba el recorte de los subsidios a la industria petrolera y el consiguiente aumento en los precios de la gasolina y del aceite hasta en un 20% y 50%, respectivamente. La eliminación de subsidios es uno de los requisitos de estabilización impuestos por el FMI.

Los principales partidos de oposición a las medidas económicas implementadas por el gobierno son Izquierda Democrática (ID) y el Movimiento Unidad Plurinacional Pachacutik-Nuevo País (MUPP-NP) que representan a la nueva izquierda y a las minorías ecuatorianas. La ID es uno de los pocos partidos que promueve el alza de impuestos, en particular aquellos aplicados a los empresarios y a los más ricos, así como garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores del sector público. Del mismo modo, la ID constituye uno de los obstáculos más difíciles de vencer en la aprobación del cronograma de privatizaciones y de leyes que permitan una modernización del Estado y flexibilicen el régimen laboral de contratación y despido. La ID tampoco es partidaria de una mayor apertura comercial con el exterior –como la promovida por el gobierno dentro del ALCA– a menos que no se garanticen una serie de medidas de tratamiento especial y diferenciado. Cabe señalar que, el ex líder parlamentario de ID, el General en retiro Paco Moncayo, fue elegido alcalde de Quito en mayo de 2000, lo que revela el aumento de popularidad de este partido.

Por otro lado, el Movimiento Pachacutik –formado en 1996– es el heredero de un grupo de organizaciones indígenas y sindicatos que cuenta actualmente con 6 diputados en el Congreso, constituyendo la quinta fuerza política del país. Este partido se ha convertido en el principal vehículo de expresión para los indígenas agrupados en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Crecientemente doctrinario, este Movimiento rechaza el proceso de privatización y la dolarización de la economía sobre la base de argumentos ideológicos de corte estructuralista. Su principal preocupación es conseguir que una mayor proporción del presupuesto sea asignada a la implementación de proyectos que atiendan las necesidades de las minorías y de los más pobres. La población indígena representa un tercio de la población total del país y constituye el sector más pobre de la misma. Como se mencionó anteriormente, las protestas indígenas provocaron la caída del gobierno de Mahuad en enero de 2000 y casi paralizaron la implementación de las reformas de la administración Noboa en febrero de 2001 al conseguir bloquear las calles de Quito pidiendo la no adopción de las medidas “sugeridas” por el FMI. Finalmente el gobierno tuvo que dar marcha atrás y mantener temporalmente el control de precios de los combustibles hasta que pudieran implementarse programas de ayuda social que compensen los efectos negativos causados por los ajustes pactados con el FMI.

Otra reciente manifestación del poder de la sociedad civil ecuatoriana se encuentra en las actividades de ciertos grupos de presión conformados por ambientalistas y agricultores opuestos a la construcción de un segundo oleoducto. Se prevé que el nuevo oleoducto atraerá un volumen de inversión extranjera de US\$ 300,000 millones en tres años, además de permitir un aumento de 2.5% anual en el PBI hasta el año 2020, duplicando la capacidad exportadora de petróleo de Ecuador. Sin embargo, a la fecha ninguno de los dos bloques ha conseguido organizar una protesta capaz de modificar el proyecto, en tanto que la debilidad organizativa de los grupos medioambientales se hizo patente también en su escasa influencia para la adopción de medidas de protección en las Islas Galápagos.

Finalmente, otro grupo de gran influencia para el curso de la política exterior ecuatoriana son las fuerzas armadas. En efecto, aunque abandonaron el poder en 1978, los militares continúan ejerciendo un importante papel político, especialmente en periodos de inestabilidad como el actual. En enero de 2000, recogiendo el descontento popular reinante, los militares –en unión con algunos grupos indígenas radicales– promovieron un fallido golpe de estado. Sin embargo, persiste la opinión generalizada de que los militares son menos corruptos que los políticos civiles y que la policía ecuatoriana. Adicionalmente, su prestigio se vio incrementado por su exitosa actuación en 1995 en el conflicto con fronterizo con el Perú.

A pesar de todo, la economía ecuatoriana está dando señales de recuperación. En 2001 el PBI crecerá un 5% y el desempleo superará ligeramente el 10% (comparado con 16% el año anterior). Para el próximo año se espera alcanzar una tasa de inflación de un solo dígito. Es decir, todo parecería indicar que, contra todo pronóstico, la dolarización estaría trayendo estabilidad económica al país a pesar de las dudas planteadas en los inicios del frágil gobierno del inexperimentado Noboa. La pregunta es ¿podrá también garantizarse un proceso de desarrollo sostenible en el largo plazo? En efecto, la buena performance actual debe gran parte de su éxito a que el país está partiendo de una base económica deprimida. Por otro lado, los ingresos fiscales derivados del petróleo han permitido cubrir muchos de los “errores” del gobierno y las tensiones de las estructuras políticas y sociales del país. En el largo plazo, se necesita una urgente reforma tributaria y consolidar el proceso de privatizaciones –ambas iniciativas se encuentran bloqueadas actualmente en el Congreso. Toda esta situación está generando tensiones entre los empresarios y el gobierno, de un lado, y los trabajadores, indígenas y fuerzas armadas, del otro. Asimismo, debe señalarse que la inversión extranjera se encuentra aún restringida en los sectores considerados estratégicos, el escaso avance de la privatización de empresas estatales –sometida a acusaciones crecientes de corrupción en el manejo del proceso– y la propagación de la violencia en las zonas fronterizas con Colombia –incluyendo ataques al oleoducto– han generado un clima de incertidumbre para la inversión.

En este contexto, en agosto de 2001 Noboa presentó al Congreso una propuesta para superar el empantanamiento político. La reforma crearía una segunda cámara parlamentaria, convocaría a elecciones simultáneas para el Congreso y la Presidencia (con el fin de garantizar que el Ejecutivo obtenga mayoría parlamentaria y evitar así la necesidad de formar coaliciones) y el Vice-Presidente sería automáticamente nombrado Presidente del Congreso. Sin embargo, con las elecciones presidenciales programadas para octubre de 2002, es poco probable que estas reformas prosperen en el corto plazo. Por otro lado, a pesar de la reciente mejora de los indicadores macroeconómicos, es sólo una cuestión de tiempo hasta que las reformas se tornen imposterables. En todo caso, el balance de poder que resulte de las próximas elecciones determinará el rumbo futuro de la economía y de la política exterior ecuatoriana.

Hasta el momento, la aproximación hacia Colombia y Venezuela dentro de los compromisos asumidos por la CAN durante los noventa, la suscripción de los recientes acuerdos bilaterales con Perú, la decisión de dolarizar la economía ecuatoriana y el desempeño de la Presidencia del ALCA han condicionado un apoyo casi incondicional a las iniciativas de liberalización comercial promovidas por Washington dentro del ALCA, generando de esta forma vínculos más estrechos y un aumento significativo del comercio ecuatoriano tanto con sus socios andinos como con los Estados Unidos. No obstante, el triunfo de la izquierda en las elecciones –apoyada por grupos indígenas radicales y los militares, que luego de la firma de la paz con el Perú están a la búsqueda de un nuevo rol dentro de la sociedad ecuatoriana– podría



significar un eventual abandono de la voluntad integracionista evidenciada hasta ahora por Ecuador tanto a nivel subregional como hemisférico.

### 3.4.5 Bolivia

En primer lugar, cabe señalar que por su ubicación geográfica y estratégica Bolivia se considera a sí misma un puente económico y político entre la CAN y el MERCOSUR. Representando tan sólo el 3% del PBI del bloque subregional andino (US\$ 8,200 millones al año), con un ingreso per cápita de US\$ 994 anuales, una deuda externa que alcanza los US\$ 6,400 millones y exportaciones que superan escasamente los US\$ 1,500 millones, Bolivia constituye sin duda el país más pobre de la CAN. Esta precaria situación económica explica por qué el país necesita recurrir a otros grupos de estados como la CAN o el MERCOSUR para definir posiciones conjuntas, articular intereses, participar en las negociaciones multilaterales y garantizar de este modo un mayor acceso a los recursos económicos y financieros de los que precisa para promover su propio desarrollo.

Asimismo, por su condición mediterránea sin salida al mar, Bolivia necesita urgentemente mejorar su infraestructura vial y asegurarse el acceso a importantes vías de comunicación tanto marítima (en el Pacífico) como fluvial (hacia el Atlántico). Por otro lado, Bolivia es un país altamente dependiente de la ayuda exterior, principalmente norteamericana. El país califica para acceder a fondos del Banco Mundial que ascienden a US\$ 1,300 millones dentro del programa de dicha institución para atender las necesidades de países en extrema pobreza. Por todo ello, la vocación integracionista boliviana se hace manifiesta ya que comprende que el futuro de su crecimiento económico y, consecuentemente, de su estabilidad política, se encuentra íntimamente ligado al tipo de relaciones que pueda establecer a nivel subregional, regional e internacional (Torres Armas 2001).

Bolivia puede considerarse un modelo de reforma económica y democrática a nivel subregional, en el que durante los últimos 17 años se ha producido una alternancia entre dos coaliciones de gobierno. No obstante, las protestas populares –que prácticamente paralizaron al país en abril y setiembre de 2000 y nuevamente en abril de 2001– encabezadas por indígenas, agricultores (en especial coccaleros descontentos con la aplicación de los programas de erradicación de cultivos con el apoyo de los Estados Unidos), trabajadores de construcción civil, empleados del sector público y desempleados en general, no son novedad en esta nación andina. En efecto, estos grupos exigen al gobierno destinar un mayor volumen de inversión pública a las zonas rurales económicamente más deprimidas y reflejan el agotamiento y la insatisfacción general con la aplicación durante poco más de quince años de medidas de ajuste estructural, privatizaciones, apertura comercial y libre mercado siguiendo las recetas del FMI y del Banco Mundial.

Paradójicamente esta situación se produce luego de que el país experimentara un crecimiento económico promedio anual de 4% durante los noventas. Sin embargo, los verdaderos motivos de la actual crisis (caracterizada por la desaceleración del crecimiento en el PBI, el alza en las tasas de desempleo y una caída del ingreso real) se encontrarían en la implementación de la reciente reforma aduanera y del programa de lucha anti-drogas patrocinado por los Estados Unidos.<sup>92</sup> Ambas iniciativas han tenido como resultado golpear duramente las dos actividades

---

<sup>92</sup> Los coccaleros del país quieren que el gobierno reserve la región de Yungas –al norte de La Paz– y por lo menos 6,000 hectáreas en la región de Chapare –al noreste de Cochabamba– para usos tradicionales. No debe olvidarse que la población indígena de Bolivia, aproximadamente unos 3.2 millones de personas mastican hojas

que constituyen la columna vertebral de la economía informal boliviana: las plantaciones de coca y el contrabando, actividades a las cuales se dedica la mayoría de la fuerza laboral no calificada del país. Por otro lado, el gobierno ha mostrado lentitud en el diseño de programas efectivos de lucha contra la pobreza debido principalmente al déficit presupuestal del estado – que actualmente alcanza el 4% del PBI– y a los compromisos de austeridad fiscal asumidos con los organismos financieros internacionales.

Hasta el momento, en respuesta a las protestas el gobierno logró controlar el desborde popular accediendo a algunas de las demandas formuladas por los grupos de presión, entre ellas, la reducción de los impuestos y el compromiso de fondos para la construcción de caminos y carreteras, por ejemplo.<sup>93</sup> Sin embargo, reformas más profundas referidas a la reformulación del programa de privatización y la reforma de las leyes de registro de tierras y derechos de uso de aguas en zonas rurales no han logrado ser atendidas aún. En este contexto, el descontento sigue en aumento y las protestas contra el gobierno cada vez son mejor estructuradas a través de las acciones de grupos indígenas radicales quienes se oponen tenazmente a las privatizaciones. En efecto, en los últimos cinco años el gobierno logró vender una serie de empresas de los sectores energía y telecomunicaciones, contribuyendo a aumentar el stock de inversiones de aproximadamente US\$ 450 millones en 1996 a poco más de US\$ 1,000 millones en 1999. En lugar de exigir pagos en efectivo, se solicitó a los inversionistas extranjeros hacer compromisos de inversión futura que ascienden en total a unos US\$ 1,700 millones adicionales, buena parte de los cuales se destinarán a la construcción del gasoducto de Bolivia hacia Sao Paulo en Brasil. El gobierno argumenta, por su parte, que estas inversiones tomarán algún tiempo en madurar y en generar beneficios concretos derivados de la exportación del gas. Sin embargo, no debe olvidarse que las industrias energéticas y de telecomunicaciones son intensivas en capital y generan, por tanto, menos empleos.

Como consecuencia de las protestas organizadas de la sociedad civil, nuevos movimientos políticos han surgido en la vida del país sobre la base de distintos intereses como la devolución de poderes a las regiones más pobres, reivindicación de los sectores indígenas o la adopción de medidas anticorrupción. Uno de estos grupos, el nuevo partido político Movimiento Pachacuti (MP), es liderado por el campesino cocallero, Felipe Quispe, ex Presidente de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). El MP espera consolidarse como una de las fuerzas políticas más importantes en las próximas elecciones, dado que la población indígena boliviana representa el 40% de los 8 millones de habitantes del país.

En abril de 2000 la respuesta inicial del gobierno había sido reprimir los brotes de violencia a través de declarar del estado de emergencia y facultar a las fuerzas armadas a mantener el orden mediante el uso de la fuerza. Posteriormente, para ganar tiempo, el gobierno hizo concesiones que resultaron parciales en sus alcances. Sin embargo, para mediados de 2001 la nueva estrategia del gobierno consiste en presentar ante el actual Congreso una propuesta que, entre otras muchas reformas, permitiría a aquellas agrupaciones –como el MP– que consigan el respaldo de al menos 5% de la población presentarse a las próximas elecciones generales de junio de 2002. El paquete incluye también el fortalecimiento de la administración de justicia y

---

de coca y toman mates elaborados con este producto. Debe advertirse que aceptar las demandas de los indígenas implicaría incumplir los acuerdos ya pactados con la Drug Enforcement Agency (DEA) norteamericana.

<sup>93</sup> Como muestra de la precaria situación por la que atraviesa el país, en 1997 Bolivia contaba con una red vial de 49,990 kilómetros de carreteras, de los cuales sólo 1,700 kilómetros estaban pavimentados. No obstante, en muchas zonas estos eran únicamente transitables durante la estación seca.

la conducción de referendos de consulta sobre temas políticos de importancia nacional, como la adhesión plena al MERCOSUR o el ingreso al ALCA, por ejemplo. Sin embargo, los partidos de oposición no están satisfechos con la propuesta del Presidente Hugo Banzer y acusan al gobierno de corrupción y de estar tratando de sacar provecho de la actual coyuntura para congraciarse con los sectores descontentos de la sociedad civil y establecer un “nuevo contrato social y político” que le permita asegurarse el poder en las próximas elecciones. Gonzalo Sánchez de Lozada, líder del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) –el principal grupo de oposición en el Congreso– y ex Presidente de la República (1993-1997) ha sugerido incluso que el gobierno estaría alistándose a cometer un fraude generalizado en los próximos comicios.<sup>94</sup>

Banzer, un ex dictador militar “democratizado”, elegido constitucionalmente en 1997 como Presidente al mando del partido de gobierno Acción Democrática Nacionalista (ADN), ha sido acusado de corrupción en numerosas oportunidades. A pesar de ello, la actual administración ha logrado mantener el control de Congreso gracias a una coalición que involucra a cinco partidos pequeños –muchos sugieren que mediante el pago de sobornos. El más importante de estos partidos es el Movimiento de Izquierda revolucionaria (MIR), liderado por Jaime Paz Zamora, Presidente de Bolivia entre 1989 y 1993. Sin embargo, Zamora también se ha visto involucrado desde 1994 en un escándalo político al revelarse que su partido habría recibido dinero de narcotraficantes para financiar su campaña presidencial. Los Estados Unidos avalan esta versión de los hechos. Las acusaciones contra Zamora no han sido probadas hasta el momento, aunque sí con respecto a otros miembros del partido. A pesar de ello, Zamora se perfila como el principal opositor de Sánchez de Lozada y de Banzer en las próximas elecciones. No obstante, muchos en el país consideran que su eventual elección deterioraría las relaciones bilaterales con Washington, tal como la elección de Ernesto Samper en Colombia –también sospechoso de haber recibido dinero proveniente del narcotráfico– generó hostilidad de parte de los norteamericanos hacia ese país hasta que fue reemplazado por Pastrana.

En este cambiante contexto, y a pesar de que las decisiones de política exterior con respecto al tema de la integración regional son básicamente tomadas desde el Ejecutivo a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto –bajo la conducción del Presidente– que como expresa el artículo 9 de su reglamento tiene entre sus atribuciones y funciones principales la de “estimular los procesos de integración regional y subregional”, queda por ver cuál será la influencia que sobre estas instancias puedan finalmente ejercer los grupos de presión, en particular los indígenas a través del Movimiento Pachacuti, de acuerdo con los resultados de las próximas elecciones. Cabe recordar que Bolivia inició su proceso de liberalización comercial unilateralmente a inicios de los noventas, en virtud del cual –y por su condición de economía de menor desarrollo relativo– le fue permitido mantener tan sólo dos niveles arancelarios dentro del AEC andino que preveía un escabnamiento mayor. Como consecuencia de la aplicación de estas políticas, el comercio boliviano hacia la CAN se ha multiplicado por cuatro a lo largo de la última década. Sin embargo, la importancia que ha adquirido el MERCOSUR –del cual Bolivia es miembro asociado desde 1996 a través de un Acuerdo de Complementación Económica suscrito en el marco de las normas del ALADI– también es significativa. No obstante, la mayor apertura comercial ha generado la prácticamente desaparición del sector manufacturero local, por lo que el sector empresarial es

---

<sup>94</sup> Esta declaración surge principalmente como consecuencia del criticado proceso electoral municipal de diciembre de 1999 (en el que el gobierno habría utilizado su poder para influenciar sobre la designación de la cuota de 30% de mujeres que la ley boliviana exige a cada partido presentar como candidatos) y las acusaciones de mal manejo formuladas a la Corte Electoral boliviana.

totalmente irrelevante en el caso boliviano como uno de los factores determinantes de la política exterior del país. De allí que los grupos de presión antes identificados argumenten, como en el caso ecuatoriano revisado anteriormente, por una mayor cautela en la suscripción de nuevos compromisos a menos que se incluyan cláusulas de tratamiento especial y diferenciado. Por ejemplo, en el mes de abril de 2001, cuarenta ONGs, agrupaciones campesinas y sindicales bolivianas se pronunciaron en contra del ALCA, reclamando mayor información para el país y una decisión de carácter democrático al respecto (Torres Armas 2001). Eventos de este tipo hacen augurar eventuales cambios en la posición del país frente al proceso de integración hemisférico. El curso final de la política exterior dependerá en gran medida de los resultados de las próximas elecciones y de la recomposición de fuerzas en la coalición de gobierno que alcance la victoria.

## CONCLUSIONES

A lo largo del presente estudio se ha hecho un esfuerzo por entender el surgimiento y promoción de los distintos acuerdos de integración regional en el Hemisferio Occidental como proyectos dirigidos por los propios estados con el objetivo de reorganizar los espacios económicos y políticos regionales (o subregionales) en respuesta a los retos impuestos por el proceso de globalización en la actual era de post-Guerra Fría. Es decir, los mercados han sido entendidos como “construcciones sociales” resultantes de la interacción de las decisiones de política exterior de los estados, pero también de las reacciones a estas decisiones de los distintos grupos que componen la sociedad civil.

En efecto, no basta con describir el comportamiento de la política exterior de los estados, sino que el énfasis debe ser puesto en el análisis de las motivaciones detrás de los tomadores de decisiones en los respectivos gobiernos de esos estados. En la mayoría de los casos analizados, el curso adoptado por determinada opción de política exterior con respecto al establecimiento de acuerdos de integración regional, ya sea en un contexto bilateral, subregional o multilateral, no ha estado determinado exclusivamente por las fuerzas del mercado y la globalización, sino que ha respondido a intereses de orden geopolítico y estratégico con el fin de enfrentar mejor los retos planteados por el proceso de mayor interdependencia en el que deben desenvolverse los propios estados.

El análisis de las estrategias adoptadas en este sentido por los principales estados o grupos de estados latinoamericanos en la última década nos ofrece un mejor indicador de cómo será la economía política internacional en nuestro hemisferio en el futuro y, por tanto, de los beneficios potenciales que cada país podrá obtener en función de las estrategias que adopte.

Indudablemente, las habilidades de ciertos estados para implementar estrategias de transformación doméstica y desarrollar distintos enfoques y políticas exteriores en respuesta a las propuestas de integración regional y subregional existentes les permitirán obtener ventajas competitivas de gran importancia. En este sentido, algunos estados son conscientes de la importancia que conlleva el desarrollo de instituciones y mecanismos de gobernabilidad (tanto interna como externa), los cuales se sustentan, a su vez, en el uso de información y de canales eficientes de toma de decisión. Esto es lo que, en la literatura reciente ha venido a denominarse el *state-embeddedness* de los mercados y de las actividades económicas.

En suma, es posible concluir que las reglas de funcionamiento de los mercados y su grado de apertura en las Américas son el resultado de decisiones estatales, las mismas que responden no sólo a la búsqueda de un mayor crecimiento económico y bienestar, sino también –y tal vez más importante aún– a consideraciones de carácter estratégico y geopolítico que han sido ignoradas en el análisis económico tradicional sobre la formación de los acuerdos de integración regional. Este es el énfasis que intenta rescatar el enfoque teórico del llamado “regionalismo de segunda generación” (o nuevo regionalismo) que ha sido utilizado como marco de referencia para el presente trabajo.

En este contexto, siguiendo los avances hechos dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales y, en particular, de la ‘nueva’ Economía Política Internacional, es posible concluir que las estrategias de integración regional adoptadas en los noventa en el Hemisferio Occidental han respondido a cambios en cuatro elementos: (i) la visión que los propios estados poseen del contexto externo; (ii) las estructuras del sistema internacional; (iii) la posición que ocupan ciertos actores –estatales o no estatales– dentro del sistema; y (iv) el

balance de poder resultante de la formación de bloques comerciales y alianzas de integración subregional. La aplicación de esta racionalidad estratégica es la que ha condicionado, en última instancia, la naturaleza de las relaciones internacionales dentro del sistema interamericano de los últimos años del siglo XX.

En cuanto a la visión que los estados poseen del contexto externo es posible concluir también que la aplicación de estas consideraciones de orden estratégico y geopolítico son las que, en muchos de los casos analizados, han otorgado coherencia a un conjunto de decisiones y acciones específicas las mismas que, a su vez, reflejan intereses particulares de ciertos sectores sociales y políticos al interior de los propios estados. En los casos donde esto ha sido evidente, la estrategia de inserción al entorno internacional ha evidenciado resultados más satisfactorios –como en Chile o México, por ejemplo– que en aquellos donde las decisiones no han seguido pautas de orden geopolítico o estratégico (como es el caso de la Comunidad Andina) o donde las decisiones del gobierno han sido tomadas sin reflejar o recogiendo tímidamente o con ambigüedad los intereses de los principales grupos de la sociedad civil que sustentan a esos gobiernos –este sería el caso del MERCOSUR como bloque, por ejemplo.

Por otro lado, dado que el nuevo enfoque teórico otorga igual importancia tanto a la estructura como a las acciones de los propios agentes en sus explicaciones sobre la interrelación entre estados y mercados, se hace manifiesta una renovada preocupación con respecto a la importancia de las instituciones, así como un mayor interés en el análisis de las ideas e ideologías como fuentes de poder. Es precisamente la incorporación de esta dimensión institucional e ideológica la que marca la pauta del método interdisciplinario de investigación preferido actualmente para analizar el fenómeno del regionalismo.

En efecto, el establecimiento de nuevas instituciones –entendidas como la creación de prácticas de comportamiento y el fortalecimiento de reglas y normas internacionales para garantizar la gobernabilidad de las regiones– ha adquirido una renovada importancia en el continente. En tal sentido, nuevos espacios están emergiendo con el fin de constituir foros de negociación sobre cuestiones que requieren soluciones colectivas y proporcionar mecanismos para abordar problemas económico, políticos y de seguridad a nivel regional. La agenda interamericana actual incluye, entre otros, una multiplicidad de temas que van desde el fortalecimiento de la democracia y de los derechos humanos hasta la cooperación para el desarrollo, la integración económica, la cooperación para la seguridad hemisférica, el combate a la corrupción y el narcotráfico, así como medidas relacionadas con la regulación de movimientos migratorios. La Organización de Estados Americanos (OEA) –principalmente a través de las acciones de la Unidad para la Democracia (UPD)–, el Grupo de Río y los Organismos para la proscripción de armas nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL) –articulados a través de Tratado de Tlatelolco– constituyen algunos de estos renovados foros de debate principalmente en el plano político. Pero también el ALCA, el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) pueden ser citados como ejemplos de esta “visión” que cree necesario el establecimiento de ciertos consensos mínimos para regular las relaciones entre estados, no sólo en el plano económico, sino además político y social. Como se señaló anteriormente, estos grupos de estados se han planteado objetivos más allá de la simple integración económica, como revela la constitución del Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR o los múltiples convenios e instituciones que integran el Sistema Andino de Integración de la CAN. No debe olvidarse tampoco que el ALCA, es sólo una de las 23 iniciativas que los presidentes reunidos en la cumbre de Miami en 1994 plantearon implementar en básicamente cuatro áreas de cooperación hemisférica, a saber, fortalecimiento de la democracia; desarrollo económico (mediante la integración regional y la

liberalización del comercio); la erradicación de la pobreza; y desarrollo sostenible y protección del medio ambiente.

Sin embargo, debe advertirse que para los estados intermedios y pequeños, que son el principal objeto de análisis en el presente estudio, esta creciente ola de institucionalización y proliferación de mecanismos de concertación en las Américas representa tanto retos como oportunidades. En efecto, aunque el uso efectivo de instituciones internacionales pueda incrementar la habilidad de los países medianos y pequeños para “atar de manos” a los actores más poderosos en el sistema internacional, también podría darse una situación inversa donde los sistemas de gobernabilidad que terminen legitimándose no reflejen necesariamente los intereses de los países más pequeños y, por el contrario, limiten seriamente sus opciones de política exterior. A primera vista, este parecería ser el caso del ALCA, pero también es un fenómeno que puede presentarse a nivel subregional.

Por otro lado, la globalización y la mayor interdependencia económica que esta acarrea constituyen otro de los procesos que caracterizan la configuración del nuevo sistema interamericano. Para los estados intermedios y pequeños la globalización implica una mayor exposición de sus economías nacionales a los mercados internacionales y, en consecuencia, una mayor competencia por mercados y flujos de inversión directa extranjera entre economías que han aplicado –en su gran mayoría– políticas de liberalización comercial de acuerdo con el llamado “Consenso de Washington”. En este contexto, la globalización proporciona a los estados incentivos concretos para iniciar y promover políticas exteriores –a veces de manera unilateral o bilateral, sin la necesidad de coordinar con sus eventuales socios– dirigidas a consolidar una mayor apertura de sus economías y a no “perder el paso” con respecto a los avances que otros estados realicen en esta materia

Asimismo, la globalización ha acentuado el énfasis de las variables económicas en la agenda interamericana. Sin embargo, esto no significa que los estados –como agentes internacionales– hayan perdido relevancia, sino que por el contrario pueden convertirse en catalizadores que permitan una mejor integración de sus economías al emergente sistema hemisférico y global. En efecto, aunque son incapaces de controlar la producción globalizada dirigida a los mercados mundiales, los estados aún poseen los medios para controlar las fronteras que definen sus economías nacionales y el tipo de alianzas internacionales que establecen. Ello explicaría por qué, en un intento por recuperar parte de la autonomía perdida, los estados exhiben hoy un menor interés en los procesos multilaterales y apoyan con mayor entusiasmo las iniciativas de carácter bilateral o subregional, pero desde una óptica estratégica y geopolítica como la señalada anteriormente.

Ahora bien, en cuanto a los cambios en la estructura misma del sistema internacional, tras el fin de la Guerra Fría, el aumento en el poder hegemónico norteamericano –que es visiblemente mayor en el Hemisferio Occidental en comparación con otras partes del mundo– y de la discrecionalidad para la acción unilateral –sustentada en la extraordinaria capacidad militar norteamericana– no ha vuelto necesariamente más fácil el ejercicio de determinar bajo qué circunstancias los Estados Unidos se verían tentados a utilizar estas facultades. Asimismo, aunque como se manifestó previamente, los Estados Unidos no hubiesen tenido la voluntad de liberalizar su comercio con el resto de América Latina y que la estrategia de *hub-and-spokes* preferida en los círculos políticos en Washington a inicios de los noventa hubiera estado dirigida simplemente a crear mecanismos de control para evitar que las economías latinoamericanas con frágiles sistemas políticos se desviaran de las pautas económicas

señaladas por el “Consenso de Washington”, lo cierto es que la voluntad norteamericana para la creación del ALCA ha suscitado distintas reacciones en el Hemisferio.

En efecto, América Latina se caracteriza en la actualidad por la emergencia de un multipolarismo disperso entre tres grupos de países y un caso especial: México y Centroamérica; Brasil y el MERCOSUR; la CAN; y Chile. Curiosamente, a pesar de tratarse de un proceso en curso con importantes vulnerabilidades y fragilidades, el nuevo sistema interamericano ubica la democracia como un valor central y ha desmilitarizado en forma creciente sus relaciones de seguridad. Sin embargo, dicho proceso no ha adquirido aún una dimensión de coherencia hemisférica que permita visualizar avances equivalente en las distintas áreas temáticas. De hecho, el proceso ha avanzado en forma segmentada en cuestiones económicas, de seguridad, de cooperación técnica y de relacionamiento cultural. De allí la relevancia para los países latinoamericanos de crear instituciones y mecanismos estables que canalicen las relaciones con la superpotencia en el largo plazo.

Esta observación pone de manifiesto que el llamado “poder estructural”, es decir, el derivado de la naturaleza del balance de poder vigente, no es la única variable que ha determinado el comportamiento de los estados en las Américas en los últimos años. Como se señaló anteriormente, otros factores como la globalización, la institucionalización y los intereses de política doméstica están condicionando también la selección de prioridades en política exterior. En este sentido, el poder estructural –que se origina de la configuración de las estructuras de poder en el sistema interamericano– no representa necesariamente el mejor indicador para predecir el comportamiento de la política exterior de los estados en nuestra región.

Así por ejemplo, en ausencia de una amenaza externa, la actual política exterior norteamericana se ha vuelto mucho más dependiente de factores e intereses de grupos domésticos. En la actualidad la agenda de la política exterior norteamericana, especialmente en materia de liberalización comercial refleja tanto intereses de una serie de grupos (sindicatos, ambientalistas, derechos humanos, etc.) como la visión –a veces antagónica– de las distintas agencias del gobierno que asesoran al Presidente en la toma de decisiones (Consejo de Seguridad Nacional, Departamentos de Estado, del Tesoro, de Agricultura, la Oficina del Representante Comercial, etc.). Evidentemente, en una coyuntura como esta, las acciones de la superpotencia se tornan altamente impredecibles en cuanto a la permanencia de determinadas iniciativas o cursos de acción a lo largo del tiempo. De allí el escepticismo de algunos países latinoamericanos –principalmente Brasil, pero recientemente también Venezuela– en respuesta a las propuestas de integración económica con el resto de las Américas emanadas de Washington en la última década.

A inicios del nuevo milenio, existen en América Latina poco más de treinta acuerdos de cooperación e integración económica (bilaterales y subregionales). Como un todo, la simple existencia de estos acuerdos podría interpretarse como el reflejo del temor e incertidumbre que algunos países sienten de enfrentar por sí solos los retos de la post-Guerra Fría. Evidentemente, el objetivo específico de casi la totalidad de estos acuerdos es garantizar el acceso a mercados más amplios que los provistos por las economías nacionales. En el contexto antes descrito, es posible afirmar que los estados de América Latina estarían adoptando opciones de política exterior que es posible articular sobre la base de las siguientes tres estrategias.



En primer lugar, una de estas opciones sería la adopción unilateral de programas de liberalización económica respetando los patrones sugeridos por el “Consenso de Washington” con el fin de crear y fortalecer lazos con los principales centros de poder a nivel internacional y, en particular, con los Estados Unidos. Esta opción, que en inglés ha sido denominada con los nombres de “global trading” o “trading around”, se encuentra implícita en la mayoría de programas de estabilización económica que los países de la región han implementado en la última década. No obstante, es Chile el país que la ha convertido en su opción preferida de política exterior. En efecto, los gobiernos democráticos de Patricio Aylwyn, Eduardo Frei y Ricardo Lagos continuaron el énfasis puesto por el régimen de Pinochet sobre los beneficios derivados de la liberalización comercial unilateral. Esta constancia ha hecho que en la actualidad el “libre comercio” sea considerado –tanto entre políticos como en la opinión pública chilena– un elemento esencial del modelo de desarrollo de este país. Por otro lado, los resultados de la aplicación de esta política son notables. Por ejemplo, la participación de las exportaciones como porcentaje del PBI chileno creció de 31% en 1974 a un promedio de 70% a fines de los noventa, en tanto que la economía chilena ha experimentado tasas de crecimiento muy por encima que las del resto de países en la región. Asimismo, Chile ha logrado diversificar considerablemente el número de sus socios comerciales y mantiene un balance entre los Estados Unidos, Europa y Asia como destino de sus exportaciones.

No obstante, como se analizó anteriormente, a lo largo de la última década, Chile ha complementado esta política de liberalización unilateral y de “pre-anuncios” en la reducción de aranceles (otorgando estabilidad al entorno y enviando señales claras para estimular la confianza de los inversionistas tanto locales como extranjeros) con estrategias de negociación bilateral, subregional y multilateral. Como resultado del éxito en la implementación de su política comercial y de desarrollo económico, Chile se encuentra actualmente en una posición de privilegio para ejercer un rol de liderazgo regional en defensa de las “virtudes” del libre comercio y es citado frecuentemente como paradigma de estrategia por muchos de sus vecinos e incluso otros países fuera de la región. Por otro lado, esta posición eleva a Chile a la categoría de “estado pivote”, estatus que Brasil posee también, aunque no precisamente por el prestigio acumulado y la capacidad de influencia y de otorgar estabilidad al sistema en su conjunto, sino más bien por constituirse como potencial factor “desestabilizante” para el propio sistema –especialmente en el plano económico, más que en el político, evidentemente. Cabe indicar además que, uno de los factores que ha contribuido al éxito de esta estrategia es la coherencia mostrada por la política exterior chilena y, en particular, por la aplicación de la política comercial cuya coordinación se encuentra centralizada en el Ejecutivo a través de la DIRECON –organismo que además recoge información de una serie de actores de la sociedad civil chilena, principalmente empresarios.

Puede argumentarse también que los logros alcanzados se sustentan en el hecho de que Chile ha sido capaz de capitalizar inteligentemente una serie de ventajas o coyunturas que otros países de la región no disfrutaban necesariamente. Entre estas podemos citar la ausencia de un socio comercial dominante para el país (como lo son los Estados Unidos para México y las naciones de Centroamérica y el Caribe y, en menor medida, para Colombia y Venezuela también); una demanda relativamente constante por los recursos naturales producidos en dicho país; y una ubicación geográfica y tamaño poblacional y económico que no representan una amenaza directa para la seguridad o los intereses de geopolítica de las potencias regionales. Otro factor que cabe mencionar es uno estrictamente político: la transición a la democracia tras el fin del gobierno militar. La consolidación de las instituciones democráticas en Chile ha contribuido enormemente a proyectar una imagen internacional que favorece la atracción del capital extranjero. Por otro lado, la necesidad de mantener cierto grado de

cohesión interna ha facilitado también la coordinación de políticas a nivel interno entre los distintos grupos políticos, lo que, a su vez, ha resultado esencial para la continuidad de la estrategia de liberalización comercial unilateral, la misma que ha sido concebida por los distintos gobiernos como el mecanismo más eficiente para promover el desarrollo económico de este país.

Una segunda opción disponible para los países de América Latina la constituye la estrategia de “volver la mirada hacia el Norte” y buscar una mayor integración económica con los Estados Unidos. Si bien mucho se ha argumentado que este tipo de política fue promovida por Washington a inicios de los noventas para responder a los retos económicos planteados por la consolidación de otros bloques comerciales a nivel mundial (Europa y Japón principalmente) y no como consecuencia de una verdadera convicción en la necesidad de mostrar solidaridad con sus vecinos, lo cierto es que algunos países de América Latina encontraron extremadamente atractiva la opción de “alinearse” con los Estados Unidos, especialmente alentados por el nuevo contexto de reformas domésticas por el que atravesaban y que volvía más plausible dicho acercamiento. Esta constituía además una forma de insertarse al resto de la comunidad mundial a través del establecimiento de una alianza estratégica con los Estados Unidos.

Evidentemente México, por su proximidad geográfica y su mayor dependencia de los mercados y del capital norteamericano, es el país que mayores ventajas ha encontrado en la adopción de este tipo de política. Otro país que ha manifestado interés en adoptar esta opción es Argentina tras la llegada al poder de Carlos Menem y especialmente tras la adopción de un sistema económico neoliberal y la consolidación de la democracia en ese país. Sin embargo, Argentina se ha mostrado demasiado ambivalente frente a la adopción de esta opción de política exterior o la de consolidar el bloque subregional del MERCOSUR con Brasil, a quien finalmente parece haber preferido. Otro país sudamericano que ha mostrado interés en este tipo de relacionamiento es, sin duda, Colombia. Aunque en este caso la frágil situación política a nivel doméstico ha constituido un grave obstáculo en la aproximación hacia los Estados Unidos.

No obstante, esta segunda opción de alineamiento explícito con Washington acarrea muchas controversias, especialmente en la opinión pública de los propios países latinoamericanos. El propio México –durante la administración de Salinas de Gortari– intentó en un inicio seguir una política “pluralista” como la adoptada por Chile, sin embargo, fracasó en sus intentos y se concentró entonces en promover la firma de un acuerdo de liberalización comercial con los Estados Unidos que, al extenderse a Canadá, terminó conformando el NAFTA en 1994. Sólo recientemente con el advenimiento de Vicente Fox a la Presidencia a fines de 2000, México parece nuevamente mostrar un interés en la diversificación de sus relaciones comerciales, como lo evidencian la suscripción del acuerdo de libre comercio con la Unión Europea y una serie de negociaciones bilaterales con países centroamericanos, Chile, el Grupo de los Tres (que además de México incluye Venezuela y Colombia) e incluso una aproximación al MERCOSUR.

Por otro lado, como es de conocimiento público, las expectativas creadas por el NAFTA fueron inmensas y algunos países como Chile, Argentina, Costa Rica y, por algún tiempo, Colombia también, expresaron su deseo de convertirse en miembros del nuevo bloque comercial. Sin embargo, cabe preguntarse aquí hasta qué punto este tipo de “alineamiento institucionalizado” con los Estados Unidos representa la alternativa más constructiva para América Latina. Una de las preocupaciones más latentes es aquella relacionada con los

efectos de desviación de comercio. Este riesgo es mayor para aquellos países que poseen socios comerciales importantes fuera del hemisferio. Chile ha insistido, por tanto, que cualquier acuerdo de liberalización comercial con los Estados Unidos –como el que se encuentra en negociación en este momento– no debería afectar sus relaciones comerciales con Europa y el Japón. En este contexto, mientras las tarifas arancelarias sean menores será más fácil cumplir este objetivo, en tanto que, mientras menor sea la concentración de comercio con los Estados Unidos previa al acuerdo, existirá menos espacio para una desviación de comercio.

Sin embargo, para un país como Brasil, cuyo comercio con Europa es significativamente mayor y con una estructura arancelaria que impone barreras más elevadas que sus vecinos latinoamericanos, las perspectivas de desviación de comercio son mucho más preocupantes. Este es uno de los motivos por los que los políticos en Brasilia han expresado sus inquietudes respecto de negociar un acuerdo de preferencia comercial con los Estados Unidos de manera bilateral o con el NAFTA, por ejemplo.

Por otro lado, el NAFTA es un acuerdo bastante especializado que incluye provisiones respecto de estándares laborales y medioambientales. En un inicio, lo que Chile, Argentina, Colombia y Costa Rica buscaban con su adhesión al NAFTA era garantizar su acceso a los mercados norteamericanos al tiempo que recibir una especie de certificación que los acredite como estados donde es seguro llevar a cabo inversiones. Sin embargo, no todos los estados latinoamericanos están dispuestos a hacer “sacrificios” de esta naturaleza y preferirían defender sus derechos soberanos mediante la inclusión de cláusulas de tratamiento diferenciado y especial en sus negociaciones con los países desarrollados del hemisferio – Estados Unidos y Canadá. Más aún, se argumenta que el establecimiento de cronogramas distintos –concediendo mayor tiempo a los países de menor desarrollo relativo para implementar los acuerdos del ALCA, por ejemplo– tampoco sería una opción atractiva, especialmente para Brasil.

Por otro lado, como se señaló anteriormente, el NAFTA tampoco establece pautas para la adhesión de nuevos miembros. De allí que la fórmula de utilizar el NAFTA como primer paso (dentro de una estrategia de *hub-and-spokes*) para constituir una zona más amplia de liberalización comercial e integración económica fuera abandonada en los primeros años del proceso de cumbres de las Américas. Más aún, las aproximaciones de manera bilateral a los Estados Unidos quedaron bloqueadas por muchos años debido a la negativa del Congreso norteamericano de concederle facultades de *fast-track* a la administración Clinton. La excepción la constituye nuevamente Chile, quien a fines de 2000 anunció la negociación bilateral de un acuerdo de liberalización comercial con Washington, cuyos resultados son aún impredecibles. Sin embargo, de aprobarse el acuerdo, Chile sería el único país latinoamericano –después de México– en lograr utilizar exitosamente este tipo de estrategia (en combinación, como señalamos anteriormente, con las políticas de liberalización comercial unilateral que ha venido implementando por más de dos décadas). Como se señaló anteriormente, este evento sentaría un importante precedente para la reactivación de la política de *hub-and-spokes* norteamericana en los próximos meses y años, especialmente de lograrse sin *fast-track* o TPA (*trade promotion authority*) como ha sido rebautizado.

Tradicionalmente se ha argumentado que la expansión del NAFTA mediante la suscripción de acuerdos bilaterales con diversos países latinoamericanos convertirían a los Estados Unidos en un “centro” con quien cada uno de los “tentáculos” gozaría de preferencias comerciales, en tanto que dichas concesiones no serían efectivas necesariamente entre los propios

“tentáculos”. Este sistema tiende a ser altamente competitivo, pues los diversos estados entablarían una lucha para garantizar el acceso a los mercados del “centro” y, en este afán, podrían terminar otorgando concesiones comerciales a la potencia regional que no estén en línea con la consecución de sus propios intereses nacionales.

Paradójicamente, a nivel subregional, los únicos países latinoamericanos que estarían interesados y en condiciones de reproducir este esquema de *hub-and-spokes* son precisamente Chile y México. En efecto, como se señaló anteriormente, a inicios de los noventas, Chile complementó su esquema de liberalización unilateral con la firma de una serie de acuerdos comerciales bilaterales (incluso con países extra-regionales). El objetivo era múltiple: acceso a mercados, garantizar la provisión de insumos prioritarios para las industrias chilenas y posicionar a Chile como líder a nivel continental en materia comercial. Más aún, el establecimiento de una serie de alianzas le permitiría al país enfrentar de manera más eficiente una eventual crisis al diversificar el riesgo aumentando el número de sus socios comerciales. Por otro lado, y contrariamente a Chile, la estrategia de *hub-and-spokes* mexicana ha consistido en tratar de posicionarse como el principal interlocutor entre los Estados Unidos y el resto de América Latina. Evidentemente, esta estrategia ha sido recibida con agrado en Washington y, de resultar efectiva, podría devolver a los mexicanos algo de la autonomía en materia de política exterior que significó convertirse en miembro del NAFTA. La estrategia mexicana se ha visto confirmada por las recientes iniciativas anunciadas por el presidente Fox, como son el relanzamiento del Grupo de los Tres (G-3) y el llamado Plan Puebla-Panamá (PPP) –que busca la integración física y económica de los estados del sur de México desde Puebla con las naciones de América Central hasta llegar a Panamá, es decir, en términos geopolíticos, la considerada “esfera natural” de influencia mexicana. No obstante, dada la naturaleza de este último proyecto, México parecería ahora dispuesto a caminar por una doble vía, la de constituir el centro de una nueva subregión (México + América Central), pero al mismo tiempo promover una mayor integración entre las economías de esa misma subregión siguiendo el modelo que Brasil estaría adoptando en Sudamérica.

Finalmente, la tercera opción de política exterior para los países de América Latina sería la de promover mecanismos de integración económica subregional basándose en el potencial estratégico que ciertos grupos de países al unirse pueden adquirir en el sistema interamericano e internacional. La idea subyacente no es promover el crecimiento económico a través de una mayor protección de los mercados de los estados miembros del bloque. Evidentemente esto sería volver a la racionalidad de la estrategia estructuralista de la sustitución de importaciones de los sesentas. Por el contrario, la integración subregional actual posee una visión “hacia fuera” que considera que los acuerdos a los que se lleguen deben favorecer una inserción más eficiente de las economías de los países miembros a la economía mundial. El objetivo es, entonces, reducir el riesgo de marginalización motivado por la globalización. No obstante, la adopción de la estrategia subregional puede conducir no solamente a una mayor integración de mercados y aprovechamiento de economías a escala, sino también al avance de los intereses geopolíticos del estado líder dentro del grupo. Por cierto, ambos resultados no son excluyentes.

En efecto, las iniciativas subregionales pueden ser bastante útiles para la proyección de “poder” de los estados involucrados (grandes, intermedios o pequeños) al permitirles demostrar su habilidad para respetar ciertas pautas de comportamiento contenidas en los términos de los propios acuerdos, al tiempo de constituir una plataforma a partir de la cual el bloque es capaz de negociar con mayor fuerza en otros foros internacionales. En este contexto, las reglas e instituciones pueden marcar una diferencia debido a que modifican los

incentivos y afectan los cálculos de interés, permiten vincular distintos temas de la agenda, actúan como puntos focales para coordinar el comportamiento de los agentes, reducen los costos de transacción y proveen información que torna más difícil el incumplimiento de los acuerdos. En otras palabras, las reglas e instituciones son relevantes en la medida que desempeñan labores valiosas para los estados. Las preferencias estatales sobre los resultados deseados permanecen inalteradas, pero las preferencias en cuanto a opciones y políticas para llegar a esos resultados pueden modificarse por la existencia y la naturaleza de las normas e instituciones.

Estos argumentos han sido utilizados para justificar la existencia del MERCOSUR y de la CAN, por ejemplo. Cabe recordar especialmente el caso del MERCOSUR, en el que coinciden cuatro elementos principales: una comunidad de valores; una voluntad política de asociación; el desarrollo democrático y la generación de cláusulas de apoyo mutuo en esta materia; y el fin de las amenazas tradicionales en el la región del Cono Sur. En suma, bajo esta perspectiva, el MERCOSUR aparece como un nuevo actor a nivel hemisférico e internacional. Sin embargo, sólo en el caso de Brasil es marcadamente evidente la funcionalidad de esta estrategia como mecanismo para la proyección de sus intereses estratégicos y geopolíticos a través de la adopción de una visión de sí mismo como “estado logístico”, que de manera consensual pretende convertirse en el núcleo de desarrollo del bloque, aunque sin imponer una hegemonía de carácter tradicional.

No obstante, Brasil habría adoptado recientemente una posición más asertiva optando finalmente por ejercer su liderazgo a nivel sudamericano –y no sólo en el Cono Sur– con el fin de constituir una alternativa a las iniciativas de integración económica negociadas a nivel hemisférico promovidas por los Estados Unidos. Esta estrategia se refleja claramente además en los planes de constituir una zona de libre comercio sudamericana (SAFTA por sus siglas en inglés) promoviendo la fusión del MERCOSUR con la CAN. Dentro de este contexto, la convocatoria a la primera cumbre de jefes de estado sudamericanos, llevada a cabo en Brasil en agosto y setiembre de 2000, constituye la manifestación más reciente de estas intenciones. En dicha cumbre, el tema de la integración física a nivel subregional (para facilitar el comercio y las inversiones y , de paso, garantizar la provisión de recursos a Brasil) y la consolidación de la democracia son los temas que dominaron la agenda. Evidentemente, esta actitud pro-activa del Brasil ha generado reacciones de desconfianza y escepticismo tanto en los Estados Unidos como en México.

No obstante, a pesar de la funcionalidad estratégica de actuar en bloque, debe señalarse que siempre permanece la tentación para los países más poderosos dentro de los grupos subregionales de negociar por cuenta propia o de no cumplir con los acuerdos pactados en momentos de dificultad. Este ha sido el caso de Brasil y Argentina dentro del MERCOSUR durante las recientes crisis financieras y podría serlo también de Venezuela y Colombia en la subregión andina. Por ejemplo, los problemas que ha debido enfrentar el Brasil lo han hecho volver su atención hacia la solución de sus problemas domésticos, lo que pone en duda la continuidad o, en última instancia, las posibilidades de éxito de este tipo de política. Esto refuerza, además, la eventual categorización de Brasil como “estado pivote” (especialmente dentro de la formulación de política exterior norteamericana), pero en el sentido negativo del término, es decir, como factor de inestabilidad para el sistema.

Adicionalmente, debe mencionarse que los propios países sudamericanos tampoco han manifestado una gran confianza en Brasil como líder –dada la fragilidad interna del país. Esto llevaría a hacernos pensar que, ante la eventualidad de una crisis, puestos en la encrucijada de

tener que escoger, los países sudamericanos preferirían ir con los Estados Unidos que permanecer al lado de Brasil. Este parecería ser el dilema por el que atraviesa Argentina, por ejemplo, cuya participación en el MERCOSUR es crucial para el éxito de los planes geopolíticos brasileños, dada la naturaleza consensual de su proyecto de integración subregional. Sin embargo, como se señaló anteriormente, bajo el gobierno de Menem, Argentina habría desarrollado una estrategia de “realismo periférico” o de alineamiento con la superpotencia adoptando como visión de sí misma aquella que la concibe como un “estado comercial” preocupado principalmente por el bienestar económico de sus ciudadanos. Esta concepción es la que habría provocado fricciones al interior del MERCOSUR resquebrajando la solidez del bloque. No obstante, el Presidente de La Rúa sería más proclive a una mayor integración con Brasil.

Evidentemente las crisis económicas y financieras recientes están generando una serie de reacciones en los grupos de la sociedad civil al interior de ambos países, principalmente de parte de los empresarios, pero también de los sindicatos –sobre todo en Argentina– que reclaman reformas urgentes y una mayor protección de la industria doméstica. Así se explican los cambios de rumbo en el proceso de integración subregional, a pesar del fortalecimiento de algunas instituciones a nivel del MERCOSUR y de la recientemente anunciada coordinación macroeconómica.

Por otro lado, de la manera como ha evolucionado el MERCOSUR en la última década, sus estructuras institucionales no han funcionado como la teoría institucionalista nos haría predecir. En efecto, sus instituciones no han hecho mucho para alterar los patrones de poder y de intereses de los estados miembros del bloque. Más aún, contrasta el gran alcance de los compromisos asumidos en los acuerdos y la inhabilidad institucional del MERCOSUR para hacer que sus miembros cumplan con las políticas adoptadas, especialmente en el caso de los miembros grandes como Brasil. De igual forma, las instituciones han perdido dinamismo y se han politizado a lo largo de los noventa, reflejando así el surgimiento de tensiones específicas y la ausencia de una lógica integracionista conjunta que reemplace el éxito de las reducciones automáticas de aranceles de la etapa inicial. Finalmente, en la percepción de distintos actores tanto en Norteamérica como en América Latina, el relacionamiento entre el ALCA y el MERCOSUR es visto como una competencia que podría derivar en un juego de suma cero.

Por el lado andino, si bien no resulta evidente la existencia de un estado relativamente hegemónico a nivel subregional –como lo es Brasil dentro del MERCOSUR– a inicios de los noventa Venezuela y Colombia habrían apostado por asumir ese rol de manera conjunta. Esto se expresa en la serie de acuerdos bilaterales alcanzados por ambos países, los mismos que generaron un importante eje de dinamismo al interior de la CAN para el establecimiento de la zona de libre comercio y del AEC andino. El Perú, por su parte, no contento con jugar un papel de segundo orden y argumentando razones económicas para no participar de los nuevos acuerdos comerciales, ha evidenciado una política exterior ambigua con respecto a su permanencia dentro de la CAN.

En este contexto, resulta indispensable para los países andinos como bloque rediseñar cuidadosamente sus estrategias de inserción y relacionamiento con otros bloques subregionales y a nivel hemisférico, a riesgo de quedar marginado como interlocutor válido en la construcción de los nuevos escenarios de la economía política internacional. Asimismo, debe recordarse que en años recientes la comunidad de intereses entre Colombia y Venezuela parecería estar desapareciendo. En efecto, en Colombia, a diferencia que en Venezuela, existe

un claro convencimiento tanto en el gobierno como en los sectores empresariales de que la no constitución del ALCA implicaría la pérdida de la posibilidad de obtener mejores condiciones de acceso al mercado norteamericano para sus exportaciones más importantes –hoy condicionadas al proceso de “certificación” unilateral que realiza anualmente el Congreso de los Estados Unidos sobre la base del cumplimiento de los objetivos de la política antinarcóticos en el país andino. En este contexto, Colombia estaría buscando consolidar sus vínculos con otros estados latinoamericanos a los cuales Estados Unidos se ha aproximado en la última década, es decir, Chile y México (dentro del marco del G-3, que también incluye a Venezuela). Venezuela por su parte, bajo el régimen del Presidente Hugo Chávez, habría adoptado una posición esencialmente retórica en contra de los Estados Unidos, aproximándose más bien al Brasil y manifestando su interés en convertirse en miembro del MERCOSUR. Estos eventos, sumados a la indefinición por parte del gobierno peruano en cuanto al tema de integración subregional, estaría poniendo en grave peligro la viabilidad futura del bloque, el mismo que podría perder el dinamismo conseguido durante la última década o incluso terminar por desintegrarse del todo.

En suma, cada una de estas opciones permite formular predicciones distintas con respecto al curso de la política exterior de los estados intermedios en el Hemisferio Occidental y sobre su probable comportamiento en el sistema internacional. Por último, debe señalarse que la política exterior de un estado no puede ser explicada únicamente en términos de su régimen y políticas generales de gobierno, sino que requiere además de consideraciones acerca de las unidades estructurales a través de las que el aparato gubernamental introduce los efectos de sus acciones sobre los sistemas político y económico. A nivel latinoamericano, evidentemente la más importante de estas instancias es el Ejecutivo a través de la Presidencia. En algunos casos, la burocracia estatal (a través de las acciones de los distintos ministerios y agencias), el Congreso, o las Fuerzas Armadas pueden ejercer una influencia decisiva también. Dentro de este marco, características comunes a la política exterior de los distintos bloques y estados analizados son la pluralidad de intereses y la falta de consensos entre partidos en los Congresos nacionales así como la corta permanencia en el cargo de los ministros, la cual limita el nivel de experiencia que estos pueden adquirir, fortaleciendo por tanto la posición del Presidente en la toma de decisiones. Por otro lado, sólo en el caso de Chile es posible constatar la existencia de un mecanismo coordinado de toma de decisiones dentro del Ejecutivo en materia de política comercial e integración regional a través de la DIRECON. En efecto, además de coordinar las políticas de distintos órganos gubernamentales, la DIRECON recoge los intereses de una serie de actores de la sociedad civil chilena y es asesorada por un grupo de especialistas, tanto del gobierno como de fuera de él. En los demás países analizados, si bien en algunos casos existe cierto nivel de coordinación entre las instancias que toman decisiones dentro del gobierno –este sería el caso de México o Brasil, por ejemplo, y aunque por razón del carácter centralista del gobierno, también de Venezuela– se evidencia una competencia entre distintos ministerios y agencias, cuyas posiciones resultan, por lo general, antagónicas y carecen de canales para alentar la participación de los distintos grupos de la sociedad civil en la formulación de estrategias y de la política exterior en materia comercial y de integración. De allí, por tanto, que sean precisamente Chile, México y Brasil, en ese orden, los países donde ha existido mayor consenso y apoyo a las políticas del gobierno y que, consecuentemente, han evidenciado mayores éxitos en la aplicación de sus respectivas estrategias y en el logro de los objetivos trazados. Asimismo, a nivel parlamentario, nuevamente Chile destaca gracias a la presencia de la “Concertación” que ha permitido una admirable continuidad en la aplicación de las políticas de gobierno durante tres períodos presidenciales consecutivos. En conclusión, el presente análisis evidencia la imperiosa necesidad de coordinar a nivel doméstico la adopción de estrategias de carácter

nacional sobre la base de intereses geopolíticos y estratégicos de inserción para enfrentar en mejores condiciones los retos del actual proceso de globalización económica.



## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Abreu, M. (1997). "O Brasil e a ALCA: intereses e alternativas", in J.P. Reis Velloso, *Brasil – Desafios de um País em Transformação*. Rio de Janeiro: J.O. Editora.
- Abusada, R., J. Illescas & S. Taboada (2001). *Integrando el Perú al mundo*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico / Instituto Peruano de Economía.
- Amoore, Louise, Richard Dodgson, Randall D. Germain, Barry K. Gills, Paul Langley & Iain Watson (2000). "Paths to a historicized international political economy." *Review of International Political Economy*, 7(1): 53–71, Spring.
- Araoz, M., J. L. Bonifaz, C. Casas & F. González-Vigil (2001). *Factores limitantes de la inversión extranjera en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico / Comisión ALCA-Perú.
- Axelrod, Robert y Keohane, Robert O. (1986). "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions" en: Oye, Kenneth A. (ed.), *Cooperation Under Anarchy*. Princeton: Princeton University Press.
- Baldwin, David (ed.) (1993). *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press.
- Beaufre, André (1982). *Introducción a la estrategia*. Buenos Aires: Struhart & Cia.
- Berger, Mark T. (1995). *Under Northern Eyes: Latin American Studies and U.S.: Hegemony in the Americas 1898-1990*. Bloomington: Indiana University Press.
- Berger, Suzanne and Ronald Dore (eds.) (1996). *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Bergsten, C. Fred (1997). "Open Regionalism." Working Paper 97-3. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Bernal-Meza, Raúl (1999). "Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul." *Revista Brasileira de Política Internacional*, 42(2): 40-51. Brasilia: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI).
- Bhagwati, Jagdish (1991). *The World Trading System at Risk*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- Bhagwati, Jagdish (1993). "Regionalism and Multilateralism: An Overview," in Jaime De Melo and Arvind Panagariya (eds) *New Dimensions in Regional Integration*. New York: Cambridge University Press.
- Bhagwati, Jagdish and A. Panagariya (1996). "Preferential Trading Areas and Multilateralism: Strangers, Friends of Foes?" in J. Bhagwati and A. Panagariya (eds) *The Economics of Preferential Trade Agreements*. Washington D.C.: AEI Press.
- Bieber, Sandra M. & Jacqueline Uribe Dosick (1998). "Slow Road to Fast Track." *Business Mexico*, 8(6):22-23, June.
- Boloña, Carlos & Javier Illescas (1997). *Políticas arancelarias en el Perú, 1980-1997*. Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado / Universidad San Ignacio de Loyola.
- Boyer, Robert and Daniel Drache (eds.). (1996). *States Against Markets: The Limits of Globalisation*. London and New York: Routledge.
- Brigagao, Clovis (1998). "Balanço Estratégico da Integração: Mercosul, NAFTA e ALCA." *Parcerias Estratégicas*, 5(1).
- Büchi, Hernán et al (1992). *La transformación económica de Chile*. Serie Debates N° 1, Cuadernos Universitarios. Santiago de Chile: Universidad Nacional Andrés Bello.
- Cable, Vincent & David Henderson (1994). *Trade Blocs? The Future of Regional Integration*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Cárdenas, M. & C. Crane (1997). "Economic Integration in Colombia: Is There A Strategy?" en: Jatar, A.J. y Weintraub, S. (eds.), *Integrating the Hemisphere: Perspectives from Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.

- Cardona, D. (1992). "El Grupo de los Tres: Una lectura política". *Colombia Internacional*, 17: 3-13, marzo.
- Cardona, D. & Tokatlian, J.G. (1993). "Colombia: Viejos desafíos, nuevas oportunidades", en: J. Heine (eds.), *Enfrentando los cambios globales*. Santiago de Chile: Ediciones Domen, pp. 143-168.
- Cervo, Amado (1994). "Relações Internacionais do Brasil", in A. Cervo (ed.) *O Desafio Internacional*. Brasilia: Universidade de Brasilia (UnB).
- Chabat, Jorge (1996). "Mexican Foreign Policy in the 1990s: Learning to Live with Interdependence", en: Muñoz & Tulchin (eds.), *Latin American Nations in World Politics*. Boulder: Westview Press
- Chase-Dunn, Christopher (1989). *Global Formation Structures of the World Economy*. Oxford: Blackwell
- Chase, Robert, Emily Hill & Paul Kennedy (eds.) (1999). *The Pivotal State: A New Framework for U.S. Policy in the Developing World*. New York: W. W. Norton.
- Cisneros, I. (1997) "Venezuela and Integration: Is it reversing the process?" en: Jatar, A.J. y Weintraub, S. (eds.), *Integrating the Hemisphere: Perspectives from Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.
- Cobo, L. (1992). "Prioridades de la política exterior de Venezuela para el año 2000", en: Romero C. (eds.), *Reforma y política exterior en Venezuela*. Caracas: COPRE/INVESEP/Nueva Sociedad.
- Cohen, Benjamin J. (1996). "Phoenix Risen: The Resurrection of Global Finance": *World Politics* 48:268-96.
- Coleman, William D. & Geoffrey R.D. Underhill (eds.) (1998). *Regionalism and Global Economic Integration: Europe, Asia and the Americas*. London: Routledge.
- Cooper, Andrew, Richard Higgott & Kim Nossal (1991). "Bound to Follow: Leadership and Followership in the Gulf Conflict". *Political Science Quarterly*, 106, Fall.
- Costa Vaz, Alcides (1999). "La política exterior brasileña: prioridades, alianzas estratégicas e implicaciones para el MERCOSUR", in Francisco Rojas Aravena (ed.) *Argentina, Brasil y Chile: Integración y seguridad*. Santiago de Chile: FLACSO, pp. 89-125.
- Coutinho, Luciano G. and Joao Furtado (1998). "A Integração Continental Assimétrica e Acelerada: Riscos e Oportunidades da ALCA". Seminar ALCA: Riscos e Oportunidades para o Brasil, Rio de Janeiro/Sao Paulo, Brazil, March 6-8, 1998.
- Cox, Robert W. (1981). "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory." *Millennium: Journal of International Studies*, 10(2): 126-151.
- Cox, Robert W. (1983), "Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method." *Millennium Journal of International Studies*, 12(1): 162-75.
- Cox, R. (1993). "Structural Issues of Global Governance: Implications for Europe", en S. Gill (ed.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 259-289.
- Cox, Robert W. (1994). "Multilateralism and the Democratization of World Order". Paper presentado en *International Symposium on Sources of Innovation in Multilateralism*, 26-28 de mayo, Lausanne.
- Cox, Robert W. & Timothy J. Sinclair (1996). *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crane, G. T. y A.M. Amawi (eds.) (1991). *The Theoretical Evolution of International Political Economy: a reader*. New York: Oxford University Press.
- De la Balze, Felipe A.M. (2001). "Finding Allies in the Back Yard: NAFTA and the Southern Cone". *Foreign Affairs*, 80(4): 7-12, Jul/Aug.
- De Palma, Anthony (2001). "Talks (and Protests) to Begin on Trade Pact for the Americas." *New York Times*, 19 de abril.

- De Melo, J. & A. Panagariya (eds.) (1993). *New Dimensions in Regional Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Seixas Corrêa, Luiz Felipe (2000). "A Política Externa Brasileira e a Agenda de 2000." *Revista Cena Internacional* 2(1): 5-30.
- Deutsch, K. W. et al. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Dominguez, Jorge (1997) "Technopols: Ideas and Leaders in Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s", in J. Dominguez (ed) *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990*, University Park, Pennsylvania: Penn State University Press.
- Doremus, Paul, William Keller, Louis Pauly and Simon Reich (1998). *The Myth of the Global Corporation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Drache, Daniel (2001), "The return of the public domain after the triumph of the markets: Revisiting the most basic fundamentals", en: Drache (ed.), *The Market or the Public Domain: Global Governance & the Assymetry of Power*. Londres: Routledge, pp. 37-71.
- Durán, Roberto (1997). "Democracy and Regional Multilateralism in Chile", en: Mace, G. y Thérien, J. (eds.), *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*. Londres y Boulder, CO., EE.UU.: Lynne Rienner Publishers.
- Durval de Noronha Goyos Jr. (1997). "ALCA e MERCOSUL: Uma boa parceira." Paper presented at the Third Encontro Sul-Americano de Relações Internacionais, Rio de Janeiro, October 7-8.
- Echevarría, J. J. & Gamboa, C. (2001): *Colombia and Venezuela after de Uruguay Round: Trade Policy Reforms and Institutional Adjustments*. Bogotá: FEDESARROLLO.
- Escudé, Carlos (1992). *Realismo periférico: Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Escudé, Carlos (1999). "Argentina y sus alianzas estratégicas", in Francisco Rojas Aravena (ed.) *Argentina, Brasil y Chile: Integración y seguridad*. Santiago de Chile: FLACSO, pp. 75-88.
- Escudé, Carlos and Andrés Fontana (1998). "La política de seguridad argentina: sus fundamentos y contexto regional", in Jorge Domínguez (ed) *Seguridad Internacional, Paz y Democracia en el Cono Sur*. Santiago de Chile: FLACSO, pp. 81-123.
- Evans, Peter B. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Fawcett, Louise & Andrew Hurrell (eds.) (1995). *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. New York: Oxford University Press.
- Feinberg, Richard (1997). *Summitry in the Americas: A Progress Report*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Feinberg, Richard (2000). "Comparing Regional Integration in Non-Identical twins: APEC and the FTAA." *Integration & Trade*, 10(4): 3-30, January-April.
- Foroutan, Faezeh (1997) "Does membership in an FTA make a Country More or Less Protectionist?" (mimeo) International Trade Division, World Bank, Washington D.C.
- Franco, A. (1998), *Una aproximación a las Prioridades de Política Exterior Común de los Países Miembros de la Comunidad Andina*, ponencia presentada al taller sobre Prioridades externas de los países miembros de la CAN; La Paz (13 de julio de 1998)
- Fuentes, C. & P.V. Milet (1997). *Chile-Bolivia-Perú: Los nuevos desafíos de la integración*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Gamble, Gamble & Anthony Payne (eds.) (1997). *Regionalism and World Order*. New York: St. Martin's Press.

- Garay, L. J. (2001). "La Comunidad Andina frente a las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)", en: Estavadeordal, A. y Robert, C. (eds.), *Las Américas sin barreras*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Garten, Jeffrey (1993). *Cold Peace: America, Japan, Germany and the Struggle for Supremacy*. New York: Random House.
- Gill, Stephen (ed.) (1993). *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.
- Gill, S. y D. Law (1989). *The Global Political Economy: Perspectives, Problems and Policies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press y Londres: Harvester.
- Gills, B. & R. Palan (eds.) (1994). *Transcending the State-Global Divide: A Neo-Structuralist Agenda in International Relations*. Londres: Lynne Rienner.
- González, Guadalupe & Jorge Chabat (1997). "Mexico's Hemispheric Options in the Post-Cold War Era", en: Mace, G. y Thérien, J. (eds.), *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*. Londres y Boulder, CO., EE.UU.: Lynne Rienner Publishers.
- Grieco, Joseph (1990). *Cooperation Among Nations: Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade*. Ithaca: Cornell University Press.
- Grieco, Joseph (1993). "Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory," en: David A. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press, pp. 301-38.
- Grossman, G. and E. Helpman (1995). "The Politics of Free Trade Agreements." *American Economic Review*, 667-690.
- Guilhon de Albuquerque, José A. (1996). *Sesenta anos de política externa brasileira: 1930-1990, crescimento, modernização e política externa*. Sao Paulo: Cultura Editores Associados.
- Haas, Ernst B. (1958). "The Challenge of Regionalism". *International Organization*, 12.
- Haas, Ernst B. (1964). *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Haas, Ernst B. (1970). "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing." *International Organization*, 24(4): 607-46.
- Haas, Ernst B (1975a). *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. Berkeley: Institute of International Studies.
- Haas, Ernst B. (1975b) "Is there a Hole in the Whole? Knowledge, Technology, Interdependence, and the Construction of International Regimes." *International Organization*, 29(3): 827-876, Summer.
- Haggard, Stephan & Beth A. Simmons (1987). "Theories of International Regimes." *International Organization*, 41(3): 491-517.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer and Volker Rittberger (1997). *Theories of International Regimes*. Cambridge Studies in International Relations No. 55. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hettne, Bjorn (1993). "Neo-Mercantilism: The Pursuit of Regionness". *Cooperation and Conflict*, 28(3): 211-232.
- Hettne, Bjorn (ed.) (1995). *International Political Economy: Understanding Global Disorder*. Zed.
- Hettne, Björn & Fredrik Söderbaum (1999). "Towards Global Social Theory". *Journal of International Relations and Development*, 1(4): 358-368.
- Hettne, Björn & Fredrik Söderbaum (2000). "Theorising the Rise of Regionness." *New Political Economy*, 5(3): 457-473.
- Higgott, Richard (1994). "International Political Economy" en: Groom & Light (eds.), *Contemporary International Relations: A Guide to Theory*. London: Pinter Publishers.

- Higgott, Richard and Nicola Phillips (2000). "Challenging Triumphalism and Convergence: The Limits of Global Liberalization." Review of International Studies, 26(3): 359-379, July.
- Hoeckman, Bernard, Maurice Schiff and L. Alan Winters (1998). "Regionalism and Development." World Bank Development Research Group. Washington D.C.: World Bank, September.
- Hodgson, Geoffrey (1988). *Economics and Institutions*. Cambridge: Polity Press.
- Hodgson, Geoffrey M. (1994). "Some Remarks on 'Economic Imperialism' and International Political Economy." Review of International Political Economy, 1(1).
- Hurrell, Andrew (1995). "Regionalism in Theoretical Perspective" en A. Hurrell y L. Fawcett (eds.), *Regionalism in World Politics*. Oxford University Press.
- Instituto para la Integración de América Latina, INTAL (2000). Carta Mensual, 46.
- Insulza, J.M. (1998). *Ensayos sobre política exterior de Chile*. Santiago: Editorial Los Andes.
- Jaguaribe, Helio (1975). *O Brasil e o Cénario Internacional*. Rio de Janeiro.
- Jaguaribe, H. (1998). "MERCOSUR y las alternativas al orden mundial", en: Rojas Aravena (ed.), *Globalización, América Latina y Diplomacia de Cumbres*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Jara, A. & S. Sáenz (2001). "Aspectos institucionales y económicos en las negociaciones comerciales de Chile", en: Estavadeordal, A. y Robert, C. (eds.), *Las Américas sin barreras*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.
- Keohane, Robert O. (1980). "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes", en Ole R. Holsti, Randolph M. Siverson y Alexander George, (eds.), *Change in the international System*, Boulder: Westview.
- Krugman, Paul (1995), "Dutch tulips and emerging markets." Foreign Affairs, Julio.
- Lafer, Celso (1992). "Perspectivas e possibilidades da inserção internacional do Brasil." Política Externa, 1(3), December.
- Leaver, R. (1994). "International Political Economy and the Changing World Order: Evolution or Involution?" en: Stubbs, Richard & Underhill, G.R.D.(eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*. Toronto: McClelland & Stewart.
- Lessa, Antônio Carlos (1998). "A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais." Revista Brasileira de Política Internacional, July.
- Levitsky, Melvyn (1998). "O Novo Brasil: Um parceiro viável para os Estados Unidos." Parcerias Estratégicas, 5(1).
- Lipietz, A. (1987). *Mirages and Miracles: The Crisis of Global Fordism*. Londres: Verso Books.
- Lipson, Charles (1984). "International Cooperation in Economic and Security Affairs". World Politics 37:1-23. Milner, Helen V. (1991a). "The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique", Review of International Studies 17:67-85.
- Lozano, O. L. y Zuluaga, S. (2001) "Del acuerdo de Cartagena al establecimiento de la Comunidad Andina", en: Estavadeordal, A. y Robert, C. (eds.), *Las Américas sin barreras*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mansfield, Edward D. & Helen V. Milner (1997) (eds.). *The Political Economy of Regionalism*. New York: Columbia University Press.
- Martz, John D. (1996). "The Fate of a Small State: Ecuador in Foreign Affairs", en: Muñoz & Tulchin (eds.), *Latin American Nations in World Politics*. Boulder: Westview Press.

- Meller, P. (1997). "An Overview of Chilean Trade Strategy", en: Jatar, A.J. y Weintraub, S. (eds.), *Integrating the Hemisphere: Perspectives from Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.
- Milet, P., C. Fuentes & F. Rojas Aravena (1997). "El MERCOSUR: Nuevo actor internacional", en: Milet, Fuentes & Rojas Aravena (eds.), *Chile-MERCOSUR: Una alianza estratégica*. Santiago: Editorial Los Andes.
- Milner, Helen V. (1991). "The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique", *Review of International Studies* 17:67-85.
- Mitrany, David (1966). *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books.
- Mitrany, David (1975). *The Functional Theory of Politics*. London: Martin Robertson.
- Molina Duarte, S. (1992). "Venezuela y el CARICOM: Una relación comercial paradójica". *El Universal*, 11 de diciembre.
- Moncayo Jiménez, E. (1999): *Las relaciones externas de la Comunidad Andina*. Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Muñoz (1986). *Las relaciones exteriores del gobierno military chileno*. Santiago de Chile: Ediciones del Ormitorrico.
- Naim, Moises (2000). "Washington Consensus or Washington Confusion?". *Foreign Policy*, Spring, pp. 87-101.
- Oye, Kenneth A. (1986). "Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies" en Oye, Kenneth A. (ed.), *Cooperation under Anarchy*. Princeton: Princeton University Press.
- Panagariya, Arvind (1995). "Rethinking the New Regionalism", paper presented at the Jan. 1995 UNDP-World Bank Trade Expansion Project Conference, World Bank, Washington, D.C.
- Payne, Anthony (1996) "The United States and Its Enterprise for the Americas", in A. Gamble and A. Payne (eds) *Regionalism and World Order*, New York: St. Martin's Press, pp. 93-130.
- Payne, Anthony & Andrew Gamble (1996) *Regionalism and World Order*, N.Y.: St. Martin's Press.
- Pinheiro Guimaraes, Samuel (1998). "A ALCA e o fim do MERCOSUL". Seminar ALCA: Riscos e Oportunidades para o Brasil, Rio de Janeiro/Sao Paulo, Brazil, March 6-8, 1998.
- Polanyi, Karl (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time*. Boston: Beacon Press.
- Rhodes, Martin and Richard Higgott (2000). "Introduction: Asian crises and the Myth of Capitalist 'Convergence'." *The Pacific Review*, 13(1): 1-19.
- Rizzo de Oliveira, Eliézer (1999). "El caso brasileño: la política de defensa nacional y la seguridad regional", in Francisco Rojas Aravena (ed.) *Argentina, Brasil y Chile: Integración y seguridad*. Santiago de Chile: FLACSO, pp. 163-180.
- Robert, Maryse (2000). "Tratados de libre comercio", en: J.M. Salazar-Xirinarch & Maryse Roberts (eds.), *Toward Free Trade in the Americas*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press & General Secretariat of the Organization of the American States.
- Rodríguez de Mendoza, Miguel (1993). "Apertura económica e integración en América Latina: La experiencia de Venezuela", en: A. Serbin, A. Stambouli, J. McCoy & W. Smith (eds.), *La democracia bajo presión: Política y mercado en Venezuela*. Caracas: INVESP/Nueva Sociedad.
- Rodríguez de Mendoza, Miguel (1997). "The Andean Group's Integration Strategy", en: Jatar, A.J. y Weintraub, S. (eds.), *Integrating the Hemisphere: Perspectives from Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.

- Roett, Riordan (1999) (ed.). *MERCOSUR: Regional Integration, World Markets*. Boulder: Lynne Rienner.
- Rogers, E.M. & F.F. Shoemaker (1974). *La comunicación de innovaciones: un enfoque transcultural*. Santiago: Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo Internacional (AID).
- Rojas Aravena, F. (1999). “El relacionamiento estratégico: un concepto que requiere ser elaborado”, en: Rojas Aravena (ed.), *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*. Santiago: FLACSO-Chile, Nueva Sociedad.
- Rosecrance, Richard N. (1986). *The Rise of the Trading State*. New York: Basic Books.
- Ruggie, John G. (1982). “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order.” *International Organization*, 36(2).
- Salazar-Xirinarch, José Manuel (2000), “El proceso del ALCA: De Miami 1994 a Quebec 2001”, en: J.M. Salazar-Xirinarch & Maryse Roberts (eds.), *Toward Free Trade in the Americas*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press & General Secretariat of the Organization of the American States, pp. 295-331
- Schlesinger, Arthur M. Jr. (1991) *The Disuniting of America: Reflections on a Multicultural Society*. New York: W.W. Norton & Co.
- Schiff, Maurice (1996). “Small is Beautiful: Preferential Trade Agreements and the Impact of Country Size, Market Share, Trade Policy and Smuggling”, World Bank Policy Research Working Paper Series No. 1668.
- Schiff, Maurice and L. Alan Winters (1997). “Regional Integration, Security and Welfare.” World Bank Development Research Group. Washington D.C.: World Bank, June.
- Schott, Jeffrey (2001). *Prospects for Free Trade in the Americas*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Serbin, A. (1992). “Venezuela y el Grupo de los Tres en el marco de las transformaciones globales y hemisféricas”, en A. Serbin et al, *El Grupo de los Tres: Políticas de Integración*. Bogotá: FESCOL.
- Serbin, A (1993). “Las transformaciones globales y hemisféricas y el Grupo de los Tres: Alcances y limitaciones de su proyección subregional”, en: A. Serbin & C. Romero (eds.), *El Grupo de los Tres: Evolución y perspectivas*. Caracas: INVESP/FESCOL/Nueva Sociedad.
- Serbin, A. (1996) “Venezuela, el Gran Viraje, and Regionalism in the Caribbean Basin”, en: Mace, G. y Thérien, J. (eds.), *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*. Londres y Boulder, CO., EE.UU.: Lynne Rienner Publishers.
- Shultz, Lars (1998). *Beneath the United States: A History of U.S. Policy Towards Latin America*. Cambridge: Harvard University Press.
- Smith, Peter H. (1996). *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Peter H. (1999) “Whither Hemispheric Integration?” *Business Economics*, 34(3): 38-46, July.
- Sotero N. Marques, Paulo (1997). “Novas Relações entre Washington e Buenos Aires poe em risco o Mercosul?” *Política Externa*, 6(2), September/December.
- Srinivasan, T.N. (2000). “The Washington consensus a decade later: Ideology and the art and science of policy advice”. Washington, D.C.: The World Bank Research Observer, Agosto.
- St John, R. B. (1996). “Peru: Atypical External Behavior” en: Mace, G. y Thérien, J. (eds.), *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*. Londres y Boulder, CO., EE.UU.: Lynne Rienner Publishers.
- Stein, Arthur A. (1983). “Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World” en Stephen D. Krasner (ed), *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

- Steinfatt, Karsten (2000). "Acuerdos comerciales preferenciales y de alcance parcial", en: J.M. Salazar-Xirinarch & Maryse Roberts (eds.), *Toward Free Trade in the Americas*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press & General Secretariat of the Organization of the American States.
- Strange, S. (1990). "The Name of the Game", en: N.X. Rizopoulos (ed.), *Sea Changes: American Foreign Policy in a World Transformed*. Nueva York y Londres: Council on Foreign Relations, pp. 238-273.
- Strange, S. (1991). "An Eclectical Approach", en: Craig Murphy y Roger Tooze (eds.), *The New International Political Economy*. Boulder: Lynne Rienner y Londres: Macmillan, pp. 33-49.
- Strange, Susan (1995). "Political Economy and International Relations," en: Ken Booth and Steve Smith (eds.), *International Relations Theory Today*. Pennsylvania State University Press, pp. 154-174.
- Strange, Susan (1999). "The Westfailure System". *Review of International Studies*, 25: 345-354.
- Tavares de Araujo, José (1998). *FTAA: Risks and Opportunities for Brazil*. Seminar ALCA: Riscos e Oportunidades para o Brasil, Rio de Janeiro/Sao Paulo, Brazil, March 6-8, 1998.
- Thurrow, Lester (1992). *Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America*. London: Nicholas Braeley.
- Tokatlian, J.G. & A.B. Tickner (1996). "Colombia's Assertive Regionalism in Latin America", en: Mace, G. y Thérien, J. (eds.), *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*. Londres y Boulder, CO., EE.UU.: Lynne Rienner Publishers.
- Torres Armas, W. G. (2001): *Bolivia ante el reto de la integración hemisférica*. Bogotá: FEDESARROLLO.
- Underhill, G. (1994). "Conceptualizing the Changing Global Order", en: Richard Stubbs y G. Underhill (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*. Londres: Macmillan.
- Vega, J. G. (1997) "Foreign Trade Policy and Economic Integration Policy in Peru: Analysis of a Dilemma" en: Jatar, A.J. y Weintraub, S. (eds.), *Integrating the Hemisphere: Perspectives from Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.
- Viner, Jacob (1950). *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.
- Wallerstein, Immanuel (1979). *The Capitalist World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wallerstein, Immanuel (1984). *The Politics of the World Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Wallerstein, Immanuel (1995). *After Liberalism*. New York: New Press. Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Co.
- Weinberger, Caspar (1998). "The Summit in Chile –Another Clinton failure." *Forbes*, 161(10): 37-38.
- Weiss, Linda (1998). *The Myth of the Powerless State*. New York: Cornell University Press.
- Weiss, Linda (2000). "Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, not 'Normalizing'." *The Pacific Review*, 13(1): 21-55.
- Wendt, Alexander (1987). "The Agent Structure Problem in International Relations", *International Organization*, 41(3): 335-370.
- Wendt, Alexander (1992). "Anarchy is What States Make of It", *International Organization*, 46(2): 391-425, Spring.



- Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilhelmy, M. (1996). "Politics, Bureaucracy and Foreign Policy in Chile", en: Muñoz & Tulchin (eds.), *Latin American Nations in World Politics*. Boulder: Westview Press.
- Williamson, John (1990). "What Washington Means by Policy Reform." en: John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Williamson, John (1994). *The Political Economy of Policy Reform*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Williamson, John (1999). "What Should the Bank think about the Washington Consensus?" Background to the World Bank Development Report, July 1999. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Williamson, John (2000). "What should the world bank think about the Washington consensus?". Washington, D.C.: The World Bank Research Observer, Agosto.
- Winters, L. Alan (1996) "Regionalism versus Multilateralism," World Bank Policy Research Working Paper Series, No. 1687, Washington D.C.
- Winters, L. Alan (1997). "Assessing Regional Integration Arrangements." World Bank Development Research Group. Washington, D.C.: World Bank
- Yeats, Alexander (1997). "Does Mercosur's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Agreements?". World Bank Policy Research Working Paper Series, No. 1729.
- Young, Oran R. (1980). "International Regimes: Problems of Concept Formation." World Politics, 32(3): 331-335, April.
- Young, Oran R. (1986). "International Regimes: Toward a New Theory of Institutions." *World Politics*, 39(1): 104-122, October.
- Young, Oran R. (1991). "Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society." International Organization, 45(3): 281-308, Summer.