

# TEORÍAS PARA ANALIZAR LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN EL CONTINENTE AMERICANO

Monica Gambrill\*

Gustavo Acua\*\*

## Introducción

El regionalismo en la economía política internacional es por lo general un proceso político encaminado al establecimiento de un acuerdo legal para regular el comercio, las inversiones y la cooperación entre dos o más naciones que comparten fronteras o espacios geográficos.<sup>1</sup> Estos acuerdos surgen de la voluntad de los gobiernos nacionales, pero una vez que entran en vigor, comprometen a los gobiernos a cumplir las reglas y propician la credibilidad, sobre todo en el terreno económico.

En el ámbito teórico, el regionalismo constituye una rama de estudio derivada del análisis de los procesos de integración internacional, la cual surgió para explicar procesos como el europeo, y se ha convertido en un modelo para evaluar los demás casos de integración y regionalización.<sup>2</sup> Sin embargo, otros autores pretenden estudiar los procesos conducentes a grados de integración distintos.

Recientemente, han surgido variantes del regionalismo con la intención de explicar casos inéditos de acuerdos regionales en los que participan países desarrollados y países en desarrollo o acuerdos entre países que no comparten fronteras comunes. Fue así que aparecieron las teorías del regionalismo abierto y del nuevo regionalismo, para referirse a una generación de acuerdos comerciales y económicos que están lejos de conducir a procesos de integración "al estilo europeo".<sup>3</sup> Resulta crucial entenderlos en virtud del amplio número de tratados de este tipo que han sido firmados en los últimos años.

El regionalismo abierto pretende estudiar los casos de regionalización cuyo desarrollo es compatible con los acuerdos multilaterales del comercio. Son arre-

\* Investigadora del CISAN, UNAM. Correo electrónico <ruppert@servidor.unam.mx>.

\*\* Departamento de Estudios Internacionales, UIA. Correo electrónico: <acuagus@yahoo.com>.

<sup>1</sup> Se ha debatido recientemente sobre si la contigüidad geográfica es una condición necesaria para propiciar el regionalismo; esto debido a que algunas áreas de libre comercio se han negociado entre países que no comparten fronteras, como los acuerdos entre Estados Unidos e Israel, o Estados Unidos y Chile; por esta razón, la contigüidad geográfica no se presenta como condición sine qua non.

<sup>2</sup> Para una reseña de las teorías disponibles que explican la integración europea, se recomienda la obra de Nicolás Mariscal, *Teorías políticas de la integración europea* (Madrid: Tecnos, 2003).

<sup>3</sup> Mary E. Burfisher, Sherman Robinson y Karen Thierfelder, *Regionalism: Old and New, Theory and Practice*, MTD discussion paper no. 65 (Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, febrero de 2004).

glos que no conducen necesariamente a la formación de uniones aduaneras, ni crean instituciones comunes sobresalientes. Bajo esta modalidad de la regionalización se pretende evitar la formación de bloques comerciales cerrados. El caso empírico que ilustra este tipo de regionalización son los acuerdos comerciales firmados por los países que integran la Cuenca del Pacífico por medio de la Asociación de Naciones Asia-Pacífico (ASEAN, por sus siglas en inglés).

El nuevo regionalismo estudia la generación de acuerdos comerciales firmados a finales de la década de los noventa y principios del siglo XXI. Enfatiza elementos que no habían sido tomados en cuenta antes para explicar el regionalismo, por ejemplo, el impulso que recibe la regionalización por parte de actores no estatales, o la influencia del proceso de globalización en la formación de preferencias estatales. Por otra parte, procura valorar el impacto positivo o negativo de la formación de los bloques regionales dentro del sistema comercial multilateral, específicamente la Organización Mundial de Comercio (OMC), para determinar si los acuerdos regionales son un complemento o un obstáculo para los acuerdos multilaterales. En este sentido, subsume las preocupaciones del regionalismo abierto.

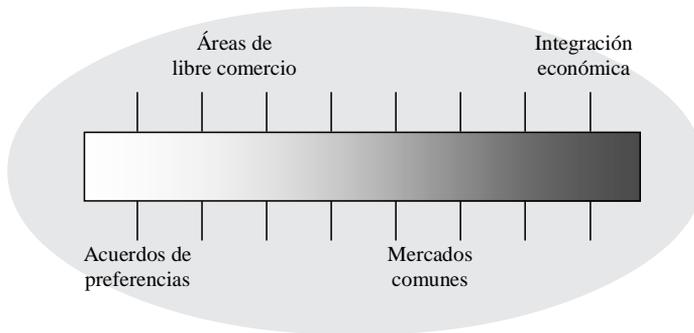
Los objetivos generales del presente artículo son: *a*) revisar los argumentos centrales del nuevo regionalismo; *b*) enunciar las metas que pretenden alcanzar los Estados; y *c*) demostrar que, en el caso de la integración regional en América, tales metas se hallan aún lejos de cumplirse, en virtud de las estrategias comerciales instrumentadas por Estados Unidos. Para lograr estos objetivos, el artículo se organiza de la siguiente forma. Después de demostrar la proliferación de los acuerdos económicos internacionales que han despertado el interés de los académicos sobre el fenómeno de la regionalización, se contrastan el regionalismo tradicional con las características del nuevo regionalismo; luego, se critica la aplicabilidad de éste al continente americano a la luz de los incentivos que tiene Estados Unidos para promover y firmar acuerdos comerciales del tipo sugerido por el enfoque teórico. En la parte final, se apuntan elementos que la teoría debe incorporar para explicar con mayor precisión el proceso de regionalización en el continente americano.

## **El apogeo internacional de los acuerdos regionales**

La cooperación entre los Estados ha alcanzado niveles sin precedentes que se han materializado en la firma de un número significativo de acuerdos internacionales de distinta índole. Particularmente en el terreno de los intercambios comerciales y económicos es posible identificar un abanico de acuerdos regionales que propician relaciones cooperativas. En un extremo de tal abanico, hallamos los acuerdos más elementales que generalmente asumen la forma legal de las convenciones: abarcan a un número reducido de actores; incluyen temas económicos o comerciales específicos; no tienen carácter recíproco; carecen de órganos burocráticos permanentes y cuentan con escasos o nulos procedimientos para la toma

de decisiones. El ejemplo más emblemático de este tipo de arreglos en materia económica son los Acuerdos Generalizados de Preferencias. En el otro extremo están los acuerdos que crean instituciones complejas y burocratizadas, formadas por Estados que persiguen integrarse económica y políticamente, abarcando una amplia gama de temas con un sofisticado conjunto de reglas y de procedimientos para tomar decisiones. El ejemplo más emblemático de este tipo es la Unión Europea (UE) (véase el esquema 1).

ESQUEMA 1  
EL CONTINUO DE LOS ACUERDOS REGIONALES



FUENTE: elaboración propia a partir de Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration* (Londres: Macmillan, 1962).

En medio de estos dos extremos, se encuentran los acuerdos que conducen a la formación de las áreas de libre comercio (ALC), en las cuales el objetivo primordial consistía originalmente en reducir a cero los aranceles que las naciones firmantes imponen a su comercio internacional. Pero, con el paso del tiempo, tales arreglos han evolucionado hasta abarcar otros temas económicos como la desregulación, el reconocimiento de la propiedad intelectual y la creación de mecanismos para resolver controversias, etc. Estas ALC comenzaron a tener un auge impresionante a partir de mediados de los ochenta, al grado de que la OMC registró 259 acuerdos entre sus miembros hasta diciembre del año 2002, de los cuales 176 están aún en vigor, y otros setenta adicionales se encuentran en negociación.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> World Trade Organization, *World Trade Report 2003* (Ginebra: WTO, 2003), 46.

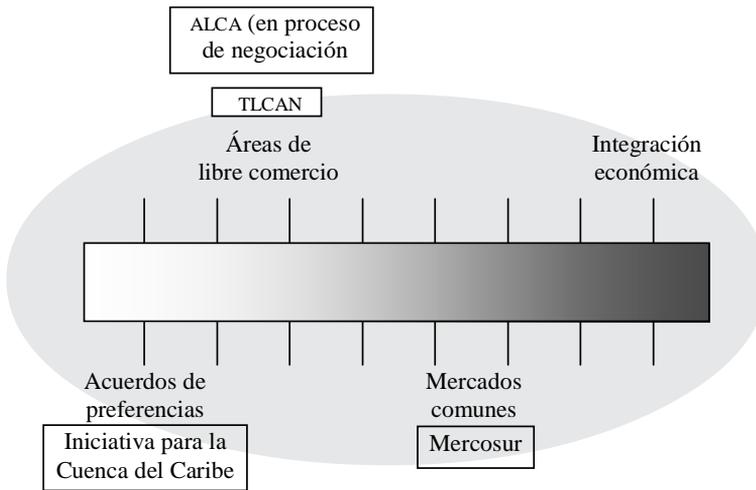
Los ALC son arreglos regionales o bilaterales que se diferencian de otros acuerdos comerciales debido a que su membresía abarca un número reducido de países vinculados geográficamente o por intercambios comerciales más relevantes que los del resto de los países. Es importante subrayar que esto no significa que sus objetivos sean menos ambiciosos que los acuerdos multilaterales, o que se trata de modestos casos de cooperación, ni que sean menos eficaces para promover el intercambio económico entre sus miembros. Por el contrario, sucede que, a través de estas ALC, los Estados ponen a prueba los asuntos que posteriormente serán llevados a las negociaciones multilaterales, como ocurre con la regulación del comercio electrónico, los compromisos regionales alcanzados por algunos Estados en el sector agrícola, la liberalización de sectores como las telecomunicaciones, las inversiones y la inclusión de los derechos laborales y ambientales, entre otros ejemplos.

La negociación mundial de setenta acuerdos de esta índole que se realiza en la actualidad nos demuestra que los países prefieren este tipo de compromisos en lugar de enfocar sus esfuerzos en la actualización de los acuerdos multilaterales, cuyas negociaciones suelen ser más costosas y complejas (prueba de ello es que las últimas rondas multilaterales de negociación en promedio han durado más de cinco años debido a su complejidad). En fechas recientes, la mayoría de estos ALC se consideran ejemplos del nuevo regionalismo.

Así, mientras este tipo de cooperación interestatal que conduce a la creación de los ALC se presenta como una pauta global, en el continente americano, el abanico de regímenes regionales creados a partir de finales de los ochenta abarca prácticamente todas las modalidades de cooperación concebidas por la teoría tradicional del comercio internacional, con la excepción de la integración económica completa (véase el esquema 2). En un extremo del abanico de tales acuerdos se ubican los preferenciales más simples, como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe instrumentada por Estados Unidos en el año 2003 con algunos países de la región.<sup>5</sup> A medio camino, hallamos los ALC como el TLCAN. Y al otro extremo de la cooperación interestatal hay regímenes complejos como los construidos por los países firmantes del Mercosur o los acuerdos firmados entre los Estados centroamericanos que han tratado de crear el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

<sup>5</sup> Por medio de esta iniciativa, se realizaron concesiones arancelarias no recíprocas a los países del Caribe anglohablante para que alcanzasen un estatus comercial cercano al TLCAN con Estados Unidos. Véase Antena del Sistema Económico Latinoamericano (Sela) en Estados Unidos, "Relaciones comerciales de EU con la región tras la guerra contra Irak", no. 67, 1<sup>er</sup> trimestre de 2003, en <[http://www.sela.org/public\\_html/AA2K3/ESP/antena/ant67.htm#marc4](http://www.sela.org/public_html/AA2K3/ESP/antena/ant67.htm#marc4)>.

ESQUEMA 2  
EJEMPLOS DE LOS ACUERDOS REGIONALES  
EN EL CONTINENTE AMERICANO



FUENTE: elaboración propia.

Esta variedad de acuerdos comerciales difiere en sus objetivos y en su naturaleza. Aun dentro de los ALC existen contrastes notables, por ejemplo, entre el TLCAN y el acuerdo entre Estados Unidos y Chile, por el tipo de temas abarcados y por los niveles alcanzados en los compromisos adquiridos.<sup>6</sup> En América, se han fir-

<sup>6</sup> Por ejemplo, el acuerdo Estados Unidos-Chile abarca sectores no contemplados en el TLCAN, como el comercio electrónico, y presenta una aproximación más actualizada al tema de la propiedad intelectual. En otros temas, sin embargo, aquel acuerdo presenta desventajas frente al TLCAN: en el asunto laboral, por ejemplo, en este tratado, cada país se asegura de aplicar sus propias leyes laborales, y en cambio en el acuerdo Estados Unidos-Chile los países se comprometen sólo a vigilar el cumplimiento de los principios generales contenidos en la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En el tema ambiental, por su parte, en el TLCAN las organizaciones no gubernamentales pueden solicitar la intervención de sus gobiernos para entablar demandas; en el acuerdo Chile-Estados Unidos, la sociedad civil no puede iniciar peticiones frente a los gobiernos. Véase el cuadro comparativo de este acuerdo en <acas.prairienet.org/bulletin/fta\_chart.pdf>.

mado veintisiete ALC hasta el momento<sup>7</sup> y once están en proceso de negociación.<sup>8</sup> Uno de esos acuerdos que está en pláticas —el más ambicioso por el número de países y de temas que se involucran en él— es el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); pero lo interesante es que la búsqueda de este objetivo continental va de la mano con la negociación constante de otros acuerdos subregionales como son los arreglos negociados entre Estados Unidos y Colombia, Perú y Ecuador o el Acuerdo entre el Mercosur y Chile, por señalar sólo algunos.

Tomando como referencia este auge en las negociaciones y la urgente necesidad académica de explicar estos nuevos fenómenos, cabe hacerse la pregunta: ¿cuáles son las teorías que nos ayudarían a explicar esta proliferación de acuerdos? y ¿es igual la explicación en América que en el resto del mundo? La vieja teoría del regionalismo surgió precisamente con el propósito de plantear respuestas a esta pregunta. Es por ello que en la siguiente sección señalaremos cuáles fueron las hipótesis formuladas por el viejo regionalismo que posteriormente trataría de complementar y actualizar el enfoque conocido como nuevo regionalismo, hipótesis que pueden servir como punto de referencia para entender este auge de los acuerdos regionales de reciente creación.

## Las primeras teorías sobre el fenómeno del regionalismo

Varios son los enfoques teóricos que han tratado de hallar los motivos que tienen los Estados para dejar atrás conductas económicas egoístas y entablar conversaciones para alcanzar acuerdos. Las teorías tradicionales del comercio internacional se basan en los beneficios derivados de la reubicación de los recursos, según lo plantea la teoría de las ventajas comparativas,<sup>9</sup> que suele citarse como la motivación principal de los Estados para vincularse entre sí. El antecedente más re-

<sup>7</sup> Bolivia y México, Canadá y Chile, Canadá y Costa Rica, el acuerdo entre Costa Rica y el Caricom, el Caricom y República Dominicana, América Central y Chile, América Central y Estados Unidos (CAFTA), América Central y República Dominicana, América Central y Panamá, México y Chile, Chile y Estados Unidos, México y Costa Rica, México y Nicaragua, México y el Triángulo del Norte, México y Uruguay, el TLCAN, el Grupo de los Tres (México-Colombia-Venezuela), la ALADI, el Mercosur, el Mercado Común de Centroamérica, el Caricom, la Comunidad Andina, la Asociación de Estados del Caribe, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, los acuerdos preferenciales Caricom-Venezuela, Caricom-Colombia y el Acuerdo Preferencial de los Países Andinos con Estados Unidos. Fuente: CISE y Foreign Trade Information Center, en <<http://www.sice.oas.org/tradee.asp>>.

<sup>8</sup> Éstos son el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Acuerdo entre los Países Andinos y el Mercosur, el Acuerdo entre el Mercosur y México, el Convenio entre Brasil y Chile, el Acuerdo entre Canadá y los Países Andinos, entre Canadá y el Caricom, entre Canadá y los países de América Central, Canadá y República Dominicana, el Acuerdo entre México y Trinidad y Tobago, el Acuerdo entre Estados Unidos y Panamá y el de Estados Unidos y Ecuador, Perú y Colombia. WTO, "World Trade Report...", 74-76.

<sup>9</sup> Burfisher *et al.*, "Regionalism...", 2004, 6.

moto en el estudio del regionalismo lo encontramos en los escritos basados en las ideas de Jacob Viner,<sup>10</sup> quien acuñó expresiones como “factores que distorsionan o desvían el comercio”, “elementos que favorecen el comercio” o “los efectos en los términos del comercio” que formaron parte de un análisis formal de los beneficios económicos derivados de la eliminación de los aranceles entre los Estados. Lo relevante era conocer el impacto de las economías de escala —que se creaban a partir de la integración de los mercados— en la competitividad de las empresas y en la inversión, bajo la óptica de que la inversión y la competitividad se elevarían como resultado de la integración.

Los herederos de la teoría de Viner aún reconocen que las herramientas de análisis aportadas por sus modelos resultan singularmente útiles en la actualidad para el estudio de los efectos económicos que se derivan de la desaparición de las barreras arancelarias entre los países, cuando éstos llevan a cabo una integración de sus mercados de carácter superficial, como ocurría con el fenómeno del viejo regionalismo. Sin embargo, cuando se trata de procesos de cooperación y de integración mucho más profundos, y más aún, cuando en tales esquemas participan simultáneamente países con economías asimétricas, la teoría de Viner resulta insuficiente para vaticinar con precisión el tipo de efectos económicos que se presentarían con el fenómeno del regionalismo, esto es, para sopesar los efectos de este fenómeno en las economías de los países que se regionalizan y para la economía internacional en su conjunto.<sup>11</sup>

Es así que el viejo regionalismo se concentraba estrictamente en el estudio de los cambios que ocurrían en el bienestar, como consecuencia de la interacción económica y de los ajustes en las políticas económicas que los gobiernos trazaban y que ponían en marcha para alcanzar los beneficios de las economías de escala. En general, este tipo de enfoques resultaba claramente economicista; con el paso del tiempo, las teorías pioneras desembocaron en una serie de supuestos presentados por otros autores como Bela Balassa, quienes sostenían que la integración se trataba de un proceso lineal que atravesaba por varias etapas, las cuales iban desde las áreas de libre comercio hasta llegar a las uniones monetarias y económicas completas.<sup>12</sup>

Más adelante, y a partir de la aparición de acuerdos económicos de distinta índole fuera del continente europeo, surgió en la academia la necesidad de explicar los motivos que conducen a los Estados a formar parte de estos procesos de regionalización. La teoría del regionalismo recibió un nuevo impulso cuando al-

<sup>10</sup> Jacob Viner, “The Customs Union Issue” (Londres: Stevens, 1950), reproducido íntegramente en Miroslav Jovanovic, *International Economic Integration. Critical Perspectives on the World Economy*, vol. I: *Theory and Measurement* (Londres: 1998), 168-183.

<sup>11</sup> Luk van Langenhove, Ana-Cristina Costea y Brigid Gavin, “From Multilateralism to Multi-regionalism. What Role for Regional Integration in Global Governance?”, UNU/CRIS Occasional Paper 0-2004/5, noviembre de 2003, 5.

<sup>12</sup> El representante más firme de esta corriente “etapista” es Bela Balassa, *The Theory...*

gunos países —principalmente Estados Unidos— dejaron atrás las negociaciones multilaterales para enfocarse a la creación de acuerdos regionales. Los Estados Unidos firmaron su primer acuerdo bilateral con Israel en 1986 y plantearon la posibilidad de llegar a otros arreglos regionales, como posteriormente sucedería con Canadá por medio de un ALC bilateral firmado entre esos dos países en 1987 y después con México en 1994.

Fue así que un cambio en las preferencias de Estados Unidos abrió la brecha para un auge de los acuerdos regionales en diversas partes del planeta, incluyendo al continente americano, donde no sólo cundió el modelo del TLCAN con acuerdos semejantes sino que también promovieron otro tipo de acuerdos como el Mercosur, el de los países andinos (a través de la Comunidad Andina), y los centroamericanos con el MCCA durante distintos momentos en la década de los noventa.

Ante este cambio en las preferencias y en las conductas de los Estados, autores como Richard Baldwin presentaron una serie de argumentos para explicar el surgimiento de esta nueva ola del regionalismo y para dar respuesta a lo que siempre ha sido la pregunta principal del enfoque: ¿por qué optan los países por los acuerdos regionales en sus políticas comerciales? Las explicaciones de Baldwin apuntaban hacia el sistema del comercio internacional en su conjunto, sobre todo a su alto grado de interconexión, para demostrar los incentivos que tienen los Estados para firmar este tipo de acuerdos. Este autor elaboró una “teoría del dominio” de los acuerdos, fundada en la idea de la presencia de *shocks* internacionales provocados por arreglos, como la profundización y expansión de la Unión Europea o la firma del TLCAN, que influyen sobre los actores internos de otros países para que cambien sus preferencias en torno a la liberalización y se manifiesten proclives a la negociación de los acuerdos regionales.<sup>13</sup>

Otros autores desafiaron los argumentos de Baldwin. Helen Milner, por ejemplo, argumentó que el regionalismo debe entenderse como una política que surge de los intereses internos de los Estados más que de las presiones internacionales. Milner sostiene que resulta erróneo pensar que los incentivos para crear los acuerdos regionales provienen estrictamente del nivel internacional, pues si ése fuera el caso, la liberalización pactada en tales arreglos sería general, en donde todas las mercancías serían desgravadas indiscriminadamente. En cambio, lo que ocurre en los acuerdos regionales es una liberalización producto por producto o sectorial.<sup>14</sup> Para Milner, esto significa que las preferencias de las industrias internas son las que determinan la agenda de negociación de los acuerdos regionales, el alcance que tendrán tales arreglos y el grado de compromiso asumido

<sup>13</sup> Richard E. Baldwin, “The Causes of Regionalism”, *The World Economy* 20, no. 7 (noviembre de 1997), en <[www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/1467-9701.00107](http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/1467-9701.00107)>.

<sup>14</sup> Un ejemplo de ello es el TLCAN, con el que se establecieron cuatro tipos de categorías para eliminar los aranceles en los productos sujetos al acuerdo, ya que se crearon las listas de productos A, B, C, D: la primera con una desgravación inmediata a la entrada en vigor del acuerdo, la segunda con un plazo de desgravación de cinco años, la tercera con un plazo de diez años, y la última con un periodo de quince años, que se cumple en el año 2008.

por los gobiernos en ellos. Específicamente, aquellas industrias cuyos beneficios económicos dependen de las economías de escala serían las que se manifestarían a favor de la negociación de los acuerdos regionales que contribuyan a ampliar los mercados. La intervención de estas industrias en las decisiones estatales explicaría las diferencias sectoriales que se manifiestan en los acuerdos regionales.<sup>15</sup>

Algunos estudiosos, a diferencia de Milner, examinan a los Estados como actores unitarios. Stephan Haggard, por ejemplo, sostiene que los incentivos para la regionalización varían dependiendo del tamaño de las economías de los países, y que los Estados con economías mayores pueden usar varios recursos —entre ellos la influencia política y los incentivos selectivos— para asegurarse la cooperación de los Estados con economías más pequeñas. Esto significaría que los países pequeños serían “empujados” a cooperar bajo los términos establecidos por los Estados más fuertes, ya que las opciones frente a la no cooperación representarían costos más altos.<sup>16</sup>

Paul Krugman, por su parte, sostiene que los países en vías de desarrollo tienen un incentivo para formar un bloque regional al beneficiarse del establecimiento de un arancel externo común elevado y al adquirir mayor poder de negociación por formar parte de un mercado amplio. Los países desarrollados, en cambio, parecen estar más motivados por cuestiones vinculadas con el bienestar, o por las presiones ejercidas por los grupos de interés internos.<sup>17</sup>

Incluso, para algunos otros autores, el regionalismo es una estrategia para llegar a arreglos comerciales más eficientes en relación con los que se negocian multilateralmente debido al número de temas y de naciones que participan en las pláticas multilaterales, lo que tiende a hacer más complejos estos procesos de cooperación interestatal. De esta forma, para algunos autores, los acuerdos regionales, al permitir exclusivamente la participación de un limitado número de países, facilitarían llegar a acuerdos por encima de otro tipo de negociaciones como las de carácter multilateral o plurilateral.<sup>18</sup>

Asimismo, el tema de la credibilidad es otro incentivo para firmar los acuerdos regionales que tendrían los países con economías más pequeñas, ya que incrementaría los costos de incumplimiento, como sostiene Raquel Fernández<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Helen Milner, “Industries, Governments and the Creation of Regional Trade Blocs”, en Edward D. Mansfield y Helen Milner, eds., *The Political Economy of Regionalism* (Columbia University Press, 1997), 77-105.

<sup>16</sup> Stephan Haggard, *Developing Nations and the Politics of Regional Integration* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995).

<sup>17</sup> Paul Krugman, *Rethinking International Trade* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1990).

<sup>18</sup> Pier Paolo Kuczynski, “Regional Agreements as Clubs: The European Case”, en Mansfield y Milner, eds., *The Political Economy...*, 107-132.

<sup>19</sup> Raquel Fernández, “Returns to Regionalism: An Evaluation of Nontraditional Gains from Regional Trade Agreements”, *World Bank Report*, no. 1816, Program on Regionalism and Development, agosto de 1997, en <<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1800series/wps1816/wps1816.pdf>>.

y otros autores citados por Mansfield y Milner en su texto sobre la política económica de la integración.<sup>20</sup> Esto explicaría por qué los acuerdos regionales en algunas ocasiones son vistos como un factor que contribuye a incrementar la inversión extranjera directa, o a establecer “candados” a las reformas liberales llevadas a cabo en los mercados emergentes en los últimos años, pues los inversionistas hallarían en los acuerdos regionales reglas del juego más creíbles.<sup>21</sup>

No se integraron en un solo enfoque estas diversas propuestas explicativas aportadas. La incapacidad para formular una respuesta universal al auge del regionalismo dio paso a la aparición del nuevo regionalismo, que pretende explicar la tendencia creciente de los países para optar por los ALC por encima de alternativas como los acuerdos multilaterales o las preferencias arancelarias plasmadas en arreglos celebrados en el pasado, como el Sistema Generalizado de Preferencias de Estados Unidos. El nuevo regionalismo menciona tres fenómenos aparentemente inéditos que influyen sobre las preferencias de los Estados al momento de decidir la regionalización: *a)* el fin de la guerra fría y del viejo regionalismo característico de la época; *b)* el creciente cambio tecnológico; y *c)* la presencia del fenómeno de la globalización. A continuación presentaremos cuáles son los supuestos de los que parte el enfoque del nuevo regionalismo.

### **La propuesta teórica del nuevo regionalismo *vis à vis* el viejo regionalismo**

Una de las propuestas explicativas pioneras del nuevo regionalismo es la que sostienen Mary E. Burfisher, Sherman Robinson y Karen Thierfelder, quienes conciben este fenómeno como un desplazamiento o movilidad creciente de los actores económicos privados a través de las fronteras estatales. Esta movilidad modifica las políticas económicas de los gobiernos para manejar tal desplazamiento.<sup>22</sup> En otras palabras, el regionalismo se presenta como una política económica de los Estados encaminada a responder adecuadamente a la progresiva movilidad de los actores económicos privados cuyos intereses y acciones desbordan las fronteras nacionales. Esta nueva modalidad de regionalismo implica costos y oportunidades inéditas tanto para los gobiernos como para los actores privados. Según estos autores, las características más importantes del nuevo regionalismo son las siguientes:

<sup>20</sup> Edward D. Mansfield y Helen Milner, “The Political Economy of Regionalism: An Overview”, en ídem, *The Political Economy...*, 1-19.

<sup>21</sup> Magnus Blomstrom y Ari Kokko, “Regional Integration and Foreign Direct Investment: A Conceptual Framework and Three Cases”, NBER Working Paper no. 6019 del National Bureau of Economic Research, en <<http://www.nber.org/papers/w6019.pdf>>.

<sup>22</sup> Véase Mary E. Burfisher, Sherman Robinson y Karen Thierfelder, “Regionalism: Old and New, Theory and Practice”, ponencia presentada en la conferencia internacional “Agricultural Policy Reform and the WTO: Where Are We Heading?”, Capri, Italia, junio de 2003.

1. Los acuerdos comerciales tienden a involucrar a uno o más países en vías de desarrollo con uno o más países desarrollados.
2. Los acuerdos comerciales en raras ocasiones se dirigen únicamente a eliminar las barreras comerciales; de hecho, los compromisos asumidos generalmente incorporan otros elementos de la integración profunda.
3. La membresía en estos acuerdos va acompañada frecuentemente de una significativa liberalización comercial *unilateral*, llevada a cabo por los países en vías de desarrollo; tal liberalización implica importantes reformas a las políticas macroeconómicas y comerciales de las naciones en desarrollo. Éstos hacen mayores concesiones comerciales en estos acuerdos regionales, debido a que los países desarrollados cuentan ya con aranceles bajos al momento de firmar tales acuerdos.<sup>23</sup>

Bjorn Hettne es uno de los autores representativos del enfoque que afirma que la globalización es la fuerza predominante que estimula la realización de aquellas reformas económicas. Concibe a la globalización como un fenómeno que abarca las siguientes pautas: *a*) la aparición de un mercado financiero global; *b*) la transnacionalización de las actividades económicas y la difusión internacional de la tecnología; *c*) la transformación de las actividades económicas en que los países industrializados ahora privilegian el desarrollo del sector de los servicios; *d*) la organización de la producción industrial a un nivel global; *e*) la aparición de una diplomacia económica transnacional por medio de la cual las empresas y los Estados negocian entre sí en igualdad de condiciones; y *f*) el surgimiento de una cultura global y de una identidad universal, así como la aparición de un espacio geográfico auténticamente global en donde los Estados-nación son cada vez menos importantes.<sup>24</sup>

¿Cuál es la vinculación entre estos nuevos acuerdos regionales y la globalización?, y ¿qué los hace distintos de otros casos de cooperación realizados previamente? Para responder a esta pregunta los autores enfatizan el papel que desempeña el cambio tecnológico, especialmente el auge que se ha dado al sector de los servicios como motor de las economías desarrolladas y al sector manufacturero en las economías subdesarrolladas, con la transformación de las técnicas de comunicación. Estas transformaciones han permitido que cada agente socioeconómico —como las empresas, los empleados y los consumidores— sea potencialmente móvil, al grado de que esta movilidad les permite trascender las fronteras estatales. Como lo sugiere la definición de Burfisher, Robinson y Thierfelder, el desplazamiento sin control y constante de los agentes y los factores económicos provoca que las ventajas comparativas de la localización geográfica sean cada vez más relevantes.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Helge Hveem, "Political Regionalism: Master or Servant of Economic Internationalization?", en Bjorn Hettne, Andras Inotai y Osvaldo Sunkel, eds., *Globalism and the New Regionalism* (Londres: St. Martin's Press & Macmillan, 1999), 96.

Tal idea la comparte Richard Balme, quien estudia el impacto político del nuevo regionalismo.<sup>25</sup> Para este autor, una de las tareas políticas del nuevo regionalismo es resolver el desbordamiento de las instituciones internas de los Estados, que se presenta a partir de la movilidad sin control de los actores. Este desbordamiento de las fronteras hace inoperantes las acciones independientes o unilaterales de los gobiernos para controlar sus efectos. Así, con la firma de los acuerdos internacionales, los Estados procuran ajustar sus políticas a las nuevas condiciones marcadas por los constantes flujos económicos propiciados por la globalización, y tratan de crear nuevas reglas para coordinar conjuntamente las fuerzas que caracterizan a este fenómeno.

Los acuerdos del nuevo regionalismo dejan de estar estrictamente orientados a hacer más eficientes los intercambios económicos, ya que el nivel de los compromisos asumidos por los gobiernos mediante este tipo de arreglos novedosos propicia la cooperación en áreas políticas o sociales. En consecuencia, en el nuevo regionalismo ya no existe únicamente el incentivo económico tendiente a fomentar las economías de escala a través de la integración —como lo sugería el enfoque del viejo regionalismo o las escuelas tradicionales del comercio internacional como aquellas planteadas por Jacob Viner—, sino intereses más plurales, como de ONG transnacionales que incentivan a los Estados a crear mecanismos inéditos, como los acuerdos laborales o ambientales, para enfrentar problemas comunes.<sup>26</sup>

Es por ello que el enfoque del nuevo regionalismo es marcadamente optimista con respecto a los prospectos de cooperación y regionalización interestatal, ya que supone que las reformas instrumentadas por los gobiernos mediante los acuerdos regionales, que propician la cooperación regional más allá de lo meramente económico, terminan por ser aceptadas.<sup>27</sup> De ahí que estos autores sostengan que otros de los objetivos centrales del nuevo regionalismo consistiría en promover la liberalización de la mano de obra y facilitar la armonización de las políticas monetarias entre los Estados, abarcando formas de cooperación más elevadas, como la elaboración de una política común sobre los tipos de cambio o el trato nacional hacia las inversiones, es decir, impulsar aquellas políticas públicas que corresponden a la integración profunda.<sup>28</sup>

Para otros autores, como Luk van Langenhove, Ana-Cristina Costea y Brigid Gavin, el nuevo regionalismo se convierte en un instrumento que permite un comercio más libre y justo, que asegure una gobernabilidad internacional que efectivamente haga respetar las leyes globales y además que coadyuve a la paz y la

<sup>25</sup> Richard Balme, "Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle?", en idem, *Les Politiques du néo-regionalisme. Action collective régionale et globalisation économique*, Collection Politique Comparée (París: 1996), 17.

<sup>26</sup> Hveem, "Political Regionalism...", en Hettne *et al.*, eds., *Globalism...*, 92-101.

<sup>27</sup> Éste parece ser el caso de los acuerdos políticos alcanzados recientemente por los países de Sudamérica, los cuales han procurado tender canales institucionales de comunicación política.

<sup>28</sup> Burfisher *et al.*, "Regionalism...", 10-11.

seguridad; dentro de estos objetivos generales de política estatal, tiene ocho metas más particulares:

1. Fortalecer la integración comercial en los países de la región.
2. Generar un ambiente propicio que estimule el desarrollo del sector privado.
3. Desarrollar programas de infraestructura que apoyen el crecimiento económico y la integración regional.
4. Crear instituciones sólidas del sector público que garanticen una adecuada gestión (*governance*).
5. Reducir la exclusión social e incentivar una sociedad civil incluyente.
6. Contribuir a la paz y la seguridad en la región.
7. Promover la creación de programas ambientales a nivel regional.
8. Coadyuvar al fortalecimiento de la interacción de la región con las otras que forman el sistema mundial.<sup>29</sup>

Esta visión optimista de la cooperación por medio de la regionalización se basa en la idea de que el contexto en el que surgen los acuerdos del nuevo regionalismo es muy distinto de aquel que sirvió de marco para la aparición del viejo regionalismo. Por ejemplo, los acuerdos del nuevo se presentan en un ámbito político internacional multipolar que emergió después de la guerra fría. Este elemento lo enfatiza Bjorn Hettne al citar varias características del nuevo regionalismo que lo diferencian del viejo:

1. El viejo regionalismo surgió del periodo bipolar y la guerra fría, mientras que el nuevo surgió del sistema multipolar.<sup>30</sup> Para este autor, el declive de la hegemonía de Estados Unidos y la desaparición del bloque soviético crearon un espacio de maniobra que propició el surgimiento del nuevo regionalismo; sostiene que este fenómeno difícilmente pudo haber surgido en el contexto de la guerra fría en virtud de que las “semirregiones” pertenecientes a este sistema tendían a reproducir en su interior la bipolaridad que caracterizaba al sistema en su conjunto. Por medio del multipolarismo las anteriores superpotencias se están convirtiendo —en la actualidad— en poderes regionales que compiten con otras potencias emergentes. En palabras de este autor, muchos de los incentivos para

<sup>29</sup> Van Langenhove, Costea y Gavin, “From Multilateralism...”, 3-4.

<sup>30</sup> Helge Hveem recurre a argumentos de la geopolítica para explicar parcialmente el surgimiento del nuevo regionalismo. Supone que es posible anticipar una mayor rivalidad y mayores casos de integración en un sistema multipolar como aparenta ser el actual; esto significa recurrir a la teoría realista de las relaciones internacionales para entender el comportamiento de los Estados en un sistema multipolar. Se utilizaría la teoría para explicar que la regionalización es el resultado de los cambios que se presentan en la estructura del sistema global, y que representa una respuesta de los principales actores políticos a los cambios que se exhiben en ese sistema global. La conclusión empírica sería que la hegemonía de Estados Unidos no ha declinado al nivel sugerido por los autores más pesimistas como Paul Kennedy, pero sí se ha reducido a un nivel en el que es posible identificar un espacio para la negociación entre los principales actores. Hveem, “Political Regionalism...”, 92-101.

crear acuerdos pertenecientes al esquema del viejo regionalismo provenían de intereses políticos más que económicos.

2. Mientras que el viejo regionalismo fue un proceso creado de “arriba a abajo” (y a menudo con la intervención de las superpotencias), el nuevo regionalismo se trata de un proceso espontáneo que surge a partir de las presiones internas de las regiones y particularmente del sector privado; los Estados que constituyen el nuevo regionalismo experimentan una necesidad de recurrir a la cooperación para poder hacer frente a los problemas globales que tienen ramificaciones regionales. De esta forma, el nuevo regionalismo es un instrumento que sirve para hacer frente a los desafíos de la transformación global,<sup>31</sup> en virtud de que muchos de los Estados carecen de la capacidad individual y de los medios para enfrentar este tipo de retos a un nivel nacional.
3. El viejo regionalismo era un fenómeno orientado hacia dentro y muy proteccionista en términos económicos, mientras que en ocasiones se califica al nuevo como “abierto”, y por lo mismo es compatible con una economía mundial interdependiente. Sin embargo, aún continua siendo una característica principal del nuevo regionalismo un cierto grado de trato preferencial entre los países que forman parte de la región.
4. El viejo regionalismo era un proceso con objetivos precisos (algunas organizaciones surgidas de la cooperación regional estuvieron orientadas al tema de la seguridad, otras a las áreas económicas, etc.), pero el nuevo regionalismo es un proceso comprensivo y multidimensional que incluye no sólo el desarrollo comercial y económico, sino también las cuestiones vinculadas con el ambiente, la política social y los temas relacionados con la seguridad (la defensa), por mencionar sólo algunos imperativos que empujan a las comunidades y a los países a cooperar en el marco de las nuevas estructuras regionales.

Tal es el matiz optimista en torno de la cooperación interestatal que caracteriza el enfoque del nuevo regionalismo. Las ideas planteadas por los representantes de esta corriente han calado en algunas instituciones internacionales que promueven la cooperación mundial; y éstas, a su vez, las han difundido por medio de sus publicaciones oficiales. Es así que autores como Bjorn Hettne han participado en varios programas académicos sobre este tópico financiados por las Naciones Unidas para investigar el impacto que la globalización ejerce en los procesos regionales en formación. Pretendiendo profundizar en el análisis de Hettne, otros autores como Robert Devlin y Antoni Estevadeordal, en trabajos de investigación realizados especialmente para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), apuntan que en el nuevo regionalismo latinoamericano existe:

1. La presencia de un grupo de países pequeños dispuestos a vincularse con un país vecino mucho mayor que desempeña el rol de *hegemón* regional.

<sup>31</sup> Balme, “Pourquoi le gouvernement...”, 23-25.

2. Países pequeños que se involucran en un proceso de liberalización comercial unilateral, el cual después procuran consolidar al unirse al país más grande.
3. Un proceso profundo de integración que va más allá de la liberalización en el comercio de las mercancías, y abarca los servicios y las inversiones.
4. Una liberalización comercial mediante un proceso gradual.
5. Mecanismos que sirven para atraer la inversión extranjera directa, ya que en este periodo se dejó de percibir como un obstáculo para el desarrollo nacional y pasó a concebirse como el motor del crecimiento y desarrollo en un área con escasos recursos financieros y en el marco de una creciente competencia global por atraer los capitales.
6. Empresas que procuran incentivar el comercio intrarregional entre los principales sectores productivos de cada país —área en que el viejo regionalismo había fracasado estrepitosamente debido a la falta de disposición de los gobiernos para abrir efectivamente sus mercados— y de empresas que sentaran las bases de esta nueva estrategia al invertir y realizar alianzas en diversos países de manera simultánea.
7. Incremento en la capacidad de negociación de los países de la región frente a otros actores, permitiéndoles llevar a cabo las pláticas por medio de bloques; también, consolidación de las instituciones políticas democráticas y establecimiento de “candados” a las reformas estructurales realizadas con anticipación.
8. Y lo más importante, establecimiento de acuerdos entre los países latinoamericanos y el país más relevante de la región (por el tamaño de su mercado interno), que es Estados Unidos; también, con otras potencias económicas como la Unión Europea y, en el caso de México, recientemente con Japón.<sup>32</sup>

Como podemos apreciar, la lista de características de los acuerdos del nuevo regionalismo tiende a incrementarse en la medida en que los autores incorporan ideas sobre el perfil que los nuevos acuerdos están asumiendo. Por tal razón, es de esperarse que el desarrollo del enfoque se mantendrá de la mano con la evolución de los casos empíricos de regionalización que se busca explicar. Con un fenómeno en tan rápida evolución, ¿hasta qué punto se tendría que ir descartando algunas ideas que antes parecían ser relevantes, pero que ya no se aplican a los últimos acontecimientos?

Antes de responder a la pregunta, deben sistematizarse las características del viejo regionalismo de la misma manera que se ha hecho con el nuevo. Algunas características del viejo regionalismo latinoamericano, como las enumeradas por el Informe 2002<sup>33</sup> del BID:

<sup>32</sup> Robert Devlin y Antoni Estevadeordal, “What Is New in the New Regionalism in the Americas?”, Working Paper 6 (Inter-American Development Bank, Integration and Regional Programs Department), 8-10.

<sup>33</sup> BID, *El nuevo regionalismo en América Latina, informe 2002* (Washington, D.C.: BID, 2003), 35-36.

1. Que hacía prevalecer la estrategia económica de la sustitución de importaciones, tan en boga en aquellos años, la cual fue dirigida por los gobiernos nacionales latinoamericanos para propiciar la industrialización.
2. Que buscaba revertir un obstáculo significativo para la sustitución de importaciones, el carácter pequeño de los mercados internos nacionales de los países que propugnaron por esa política de industrialización, mediante la creación de mercados más amplios de carácter regional.
3. Que estaba orientada principalmente *hacia adentro*, por lo cual la estrategia de desarrollo industrial no incentivó las exportaciones (debe recordarse que sólo un escaso número de países latinoamericanos pertenecían al GATT durante esos tiempos).<sup>34</sup>
4. Que abarcaba una lista selectiva de áreas sujetas a una liberalización gradual (en oposición a la liberalización inmediata y unilateral del nuevo regionalismo) y aplicaban reglas de trato preferencial y de reciprocidad “restringida” para los países más pobres de la región, y que contenía un marcado matiz político (en el sentido de que las iniciativas provenían “desde arriba”, dependiendo de la voluntad y la disposición de los gobiernos), con objetivos económicos más bien de carácter difuso.
5. Que apenas sirvió para promover un modesto comercio intrarregional, muy lejos de las expectativas de los sectores privados, porque sólo existía una interdependencia precaria entre los países de la región.
6. Que dio lugar a percepciones negativas de los actores con respecto a una supuesta desigualdad en el reparto de los beneficios en juego; esto, junto con la inestabilidad política interna que tuvieron que enfrentar varios países de la región, motivaron que los acuerdos fueran efímeros,<sup>35</sup> lo cual propició el fracaso de este tipo de regionalismo.

El informe del BID manifiesta que los motivos que llevaron al fracaso a los esquemas de cooperación del viejo regionalismo en Latinoamérica fueron *a)* la tendencia a los proteccionismos por parte de los Estados nacionales; *b)* las crecientes tensiones entre los gobiernos y el sector privado; *c)* la inestabilidad macroeconómica; *d)* la desigual distribución de los beneficios de la regionalización entre los Estados participantes; *e)* la escasa infraestructura para facilitar el intercambio; *f)* la presencia constante de gobiernos autoritarios; y, sobre todo, *g)* el escepticismo de Estados Unidos hacia estos procesos de regionalización que lo excluían como un actor participante.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Para detalles específicos sobre el fracaso de los acuerdos del viejo regionalismo en América Latina, véase el texto de Ana Marleny Bustamante, “El Estado en los procesos de integración. El caso de Venezuela en la Comunidad Andina”, incluido en este libro.

<sup>35</sup> Benedicte Bull, “Regionalization and the «Privatization» of the Latin American States”, Centre for Development and the Environment, University of Oslo, abril de 2002, 3-6.

<sup>36</sup> BID, *El nuevo regionalismo...*, 36-37.

Dicha definición no hace hincapié en una característica del viejo regionalismo que aquí se quiere subrayar: la notoria ausencia de Estados Unidos de los procesos que tuvieron lugar en el continente durante esos años tempranos de la integración, ya que este país se encontraba más preocupado en afianzar el régimen multilateral del comercio por medio del antiguo GATT que en comprometerse con acuerdos comerciales bilaterales o regionales. Si bien es cierto que el viejo regionalismo en América Latina se dio en el contexto de la guerra fría, y que Estados Unidos aportó fondos a través de la Alianza para el Progreso con el fin de disuadir la repetición de casos como la Revolución cubana, esto no se acompañó de concesiones arancelarias como las que se otorgaron a los países del sudeste asiático; y mucho menos de la firma de acuerdos bilaterales recíprocos del tipo que se inaugurarían en 1986 con Israel, lo cual marcó el inicio de la estrategia estadounidense de negociación bilateral de acuerdos con elementos novedosos. Hasta muy recientemente, entre Estados Unidos y el resto de América, se mantenían barreras arancelarias y no arancelarias muy altas.

Con anterioridad se vieron los tres grandes sucesos que, según Jeffrey Frankel, propiciaron esta tendencia hacia la creación de los acuerdos regionales a finales de la década de los ochenta, no sólo en América sino en todo el mundo: *a)* el ejemplo de la integración europea; *b)* la modificación de la estrategia de la política comercial de Estados Unidos que pasó de un apoyo al multilateralismo, al regionalismo y bilateralismo; y *c)* la transformación radical de las políticas económicas de los países en vías de desarrollo que habían dejado atrás los modelos de sustitución de importaciones para dar paso a políticas más liberales.<sup>37</sup>

Un hecho adicional, escasamente citado en las obras sobre el tema, pero que ha propiciado esta nueva ola de acuerdos regionales, fue la obsolescencia de los acuerdos preferenciales entre los países desarrollados y subdesarrollados,<sup>38</sup> que resultaron desventajosos para estos últimos, ya que establecían límites precisamente en las exportaciones en las cuales eran competitivos, o imponían restricciones a los países que se graduaban a una superior que los privaba de los beneficios a los cuales sí tenían acceso los países “pobres”.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Jeffrey Frankel, *Regional Trading Blocs in the World Economic System* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997), 4-11.

<sup>38</sup> Como la Convención de Lomé, firmada entre la Unión Europea y algunos países de África, el Caribe y el Pacífico, o el Sistema Generalizado de Preferencias instrumentado por Estados Unidos.

<sup>39</sup> Tal fue el caso de Israel, que debido al desarrollo económico alcanzado a mediados de la década de los ochenta se volvió “inelegible” para seguir formando parte del SGP, y por ello debió firmar un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos, el primero con tales características que este país firmó. Véase Howard Rosen, “The U.S.-Israel Free Trade Area Agreement: How Well is it Working and What Have We Learned?”, en Jeffrey J. Schott, *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1989), 97-98. Entre algunas de las desventajas de estos acuerdos estaba el hecho de que podían expirar después de cierto tiempo, además de que el procedimiento para renovarlos podía incrementar la capacidad de negociación de los países desarrollados.

Independientemente de lo que marcó la pauta de cambio hacia los nuevos acuerdos comerciales que se discutirían y aprobarían en la región a finales de los ochenta y los noventa, la fuerza hegemónica, que antes operaba principalmente en la esfera político-militar, se hizo presente también en esta coyuntura en asuntos comerciales. En este sentido, y a pesar de que el fin de la guerra fría produjo un mundo multipolar, la hegemonía de Estados Unidos se expandió en el área de América, en vez de que se viera comprometida por el contrapeso de otras potencias mundiales.

### **La aplicación del enfoque conceptual a los casos de regionalización del continente americano**

Como se ha visto en el recorrido que se ha hecho hasta ahora, la teoría sólo reconoce dos tipos de acuerdos, los pertenecientes al viejo y al nuevo regionalismo (subsumiendo el regionalismo abierto en el nuevo regionalismo). Entre los acuerdos comerciales más relevantes del continente americano, ¿cuáles calificarían como pertenecientes al nuevo regionalismo bajo la tipología sugerida por los autores estudiados? La pregunta de fondo a plantear es si este concepto es suficiente para explicar hoy los acuerdos emergentes en el continente americano. Más allá de indagar sobre la transición entre lo viejo y lo nuevo, se requiere saber si están operando otros fenómenos totalmente nuevos que no tengan cabida en ninguno de estos dos tipos.

Se sabe de antemano que no todos los 38 ALC en operación o en proceso de negociación en las Américas corresponden con el nuevo regionalismo; algunos del viejo tipo aún perduran y otros pueden encontrarse en diferentes grados de evolución hacia lo nuevo. Sin embargo, 22 de ellos involucran a uno o más de los países miembros del TLCAN: ocho que involucran a México, seis a Canadá y los demás ocho a Estados Unidos.<sup>40</sup> Esto es, casi el 60 por ciento de los acuerdos americanos están negociados o en proceso de negociarse de conformidad con criterios compatibles con el modelo del TLCAN, por lo que potencialmente podrían considerarse como ejemplos del nuevo regionalismo. Un estudio de la OEA examina algunas de las características del nuevo regionalismo en relación con los acuerdos más relevantes, a partir del cual se ha elaborado el cuadro 1.

<sup>40</sup> México y Bolivia, México y Chile, México y Costa Rica, México y Nicaragua, México y el Triángulo del Norte, México y Uruguay, el Grupo de los Tres conformado por México, Colombia y Venezuela, así como el Acuerdo entre México y Trinidad y Tobago, que está en proceso de negociación. Canadá y Chile, Canadá y Costa Rica, así como los acuerdos en negociación entre Canadá y los Países Andinos, con el Caricom, con América Central y con República Dominicana. Estados Unidos con Canadá y México, Estados Unidos y Chile, Estados Unidos y los Países Andinos, así como con América Central que está en proceso de ratificación, y en negociación con Panamá, Ecuador, Perú y Colombia, los Países Andinos, así como el Área de Libre Comercio de las Américas, entre todos.

Como se podrá apreciar en el cuadro 1, las negociaciones entre países desarrollados y en vías de desarrollo constituyen un poco más de la mitad de los acuerdos analizados por la OEA, por lo que se debe decir que este primer requisito del nuevo regionalismo no es una constante en los nuevos acuerdos en el continente americano. A pesar de que Estados Unidos es la economía más grande y el polo habitual de crecimiento, no constituye el centro de todos los ALC, aunque hay que aclarar que en la actualidad se están negociando más acuerdos de este tipo con motivo de los preparativos que Estados Unidos está haciendo para el ALCA. Algunos acuerdos entre países subdesarrollados pueden formar parte de esta misma estrategia del ALCA, aunque Estados Unidos no sea miembro; y países subdesarrollados pueden unirse primero entre sí con el objetivo de negociar posteriormente con Estados Unidos. Incluso, países que mantienen relaciones con el Mercosur pueden intentar negociar acuerdos comerciales bilaterales con Estados Unidos, México y Canadá como medio para conectarse con el TLCAN.<sup>41</sup> Entonces, la ausencia del requisito en cuestión tampoco es un indicador seguro de un estilo diferente de ALC.

En relación con las características de la integración profunda y formación de instituciones comunes sólidas, la evaluación de la OEA es negativa en todos los casos. Ninguna de las áreas de libre comercio contempla este tipo de objetivos, ni siquiera las que se encuentran en pláticas. Sin embargo, habría que notar que después de una década de operación del TLCAN, este ALC empieza a moverse en esta dirección con la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) de junio de 2005. La ausencia de integración profunda hace pensar que los acuerdos no contribuyen a la creación de instituciones comunes sólidas, aunque la definición de lo que constituye una institución varía, y con ella, los resultados de la medición. Por ejemplo, si se incluyeran los acuerdos paralelos que crean comisiones ambientales y laborales en la definición de instituciones, el resultado de la evaluación de la OEA sería más positivo con respecto a la presencia de este rasgo del nuevo regionalismo en los ALC revisados, como se puede observar en la columna que se ocupa de este tema. Otro paso notable hacia la institucionalización de los acuerdos que se debería tomar en cuenta es la creación de los mecanismos de resolución de controversias que sirven de árbitros para arreglar las disputas comerciales que se presentan entre los países. Este tipo de ALC contrasta con los que se crean en otros procesos de integración. Todavía se presupone que la incidencia directa de la regionalización en la vida económica interna de la región será mayor conforme crezcan las burocracias empleadas por las instituciones comunes. Sin embargo, el avance que ha experimentado el proceso de regionalización en la integración reciente en América, que se ha basado en un modelo orientado al exterior y regido por las reglas del mercado, es tan sig-

<sup>41</sup> Richard L. Bernal, "Vías hacia el Área de Libre Comercio de las Américas", *Capítulos*, número dedicado a "Tendencias de la Integración de América Latina y el Caribe", no. 49, enero-marzo de 1997, en <[http://www.sela.org/public\\_html/AA2K/ES/cap/N49/rcap498.htm](http://www.sela.org/public_html/AA2K/ES/cap/N49/rcap498.htm)>.

CUADRO I  
ACUERDOS COMERCIALES MÁS RELEVANTES EN AMÉRICA Y LA TIPOLOGÍA DEL NUEVO REGIONALISMO

<i>Acuerdo</i>	<i>Países desarrollados y subdesarrollados</i>	<i>Integración profunda</i>	<i>Instituciones comunes sólidas</i>	<i>Participación de sociedad civil</i>	<i>Incluyen cuestiones ambientales, laborales y migración</i>	<i>Complemento frente a la OMC (abierto)</i>
México-Bolivia	x	x	x	x	x*	✓
TLCAN	✓	x	x	(sólo en Canadá y EU)	↑*	
Canadá-Chile	✓	x	x		↑	✓
Canadá-Costa Rica	✓	x	x	x	↑	✓
EU-Centroamérica (por ratificar)	✓	x	x	x	↑	✓
Chile-México	x	x	x	x	x*	✓
Chile-EU	✓	x	x	x	↑*	✓
México-Colombia- Venezuela	x	x	x	x	x*	✓
México-Triángulo del Norte	x	x	x	x	x*	✓

\* Sólo promueve la movilidad de los hombres de negocios.

↑ Incluye acuerdos laborales y ambientales.

FUENTE: elaborado a partir de información proporcionada por el Sistema de Información sobre Comercio, OEA, en <<http://www.sice.oas.org/TRADEE.ASP#cancos>>.

nificativo que resulta indispensable redefinir sus instituciones para incluir el mismo conjunto de reglas establecidas en el ALC para regir el comercio, las inversiones extranjeras intrarregionales, etc. En todo caso, las presiones internacionales para la adopción de un modelo común significan que es inaplazable la búsqueda de una institucionalización mucho más acabada.<sup>42</sup>

En cuanto a una revisión del contexto en el que se firmaron estos acuerdos, se descubre muy poca participación de la sociedad civil en el planteamiento de los objetivos y sólo una muy limitada influencia de la iniciativa privada, con la excepción de las negociaciones del TLCAN, en la cual está ampliamente documentada la participación de algunos grupos de interés organizados que influyeron en el resultado final, especialmente en Estados Unidos. Es necesario subrayar que en ocasiones la escasa participación de los grupos empresariales se debe a que la mayor resistencia que han encontrado los procesos de regionalización en América Latina ha provenido precisamente de algunos segmentos del sector empresarial, especialmente del industrial, porque el mercado protegido que ofrecía la estrategia de sustitución de importaciones originaba reticencias a permitir una competencia en pro de una apertura a los productores de otros países de la región. Se temía también que la inestabilidad de las tasas de cambio (y en general de las economías) en la región podía provocar condiciones impredecibles e incentivar una competencia desleal. Estos temores crecían en las economías pequeñas y medianas, en las cuales no se contaba con economías de escala ni con los índices tecnológicos de las economías mayores. En la agricultura también se presentó una oposición significativa a la regionalización, pero no tuvo mayores repercusiones porque en algunos casos sus intereses y su situación particular fueron tomadas en cuenta en el diseño de las políticas de regionalización, aunque también se presentaron en este sector grupos perdedores, sobre todo en las negociaciones del ALC entre países desarrollados y en vías de desarrollo.<sup>43</sup>

En la cuestión de la cooperación ambiental y laboral, hay una tendencia a incluir estos temas por medio de acuerdos paralelos; pero esto se debe sobre todo a las presiones provenientes de la política interna de los países desarrollados más que a una genuina preocupación bilateral por buscar la cooperación en esas áreas, lo que nos permite entender por qué los objetivos en este rubro son tan limitados, y las sanciones acordadas por el incumplimiento de los compromisos son tan débiles. El surgimiento de estos temas se debe a que los sindicatos y las organizaciones ecologistas de Estados Unidos han adoptado tácticas más efectivas para hacer presión política. Los sindicatos de ese país, por ejemplo, apoyaron decididamente la liberalización comercial desde mediados de la década de los treinta

<sup>42</sup> Véase el informe del Sela, "La regionalización de América Latina y el Caribe", SP/CL/XXII.O/Di no. 8, en <<http://lanic.utexas.edu/~sela/AA2K/ES/consejo/documentos/spcl23di81.htm>>.

<sup>43</sup> Al respecto, véase el informe del Sela, "Tendencias y opciones en la integración de América Latina y el Caribe", 19 de octubre, en <[http://www.sice.oas.org/geograph/westernh/tendpr\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/geograph/westernh/tendpr_s.asp)>.

hasta mediados de los años cincuenta, pero cuando las industrias con trabajadores sindicalizados perdieron competitividad en los años sesenta y setenta, comenzaron a adoptar una posición cada vez más dura ante el libre comercio. Hacia 1980 la Federación del Trabajo de Estados Unidos-Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO, por sus siglas en inglés) se oponía rotundamente a una mayor apertura del mercado estadounidense. El sindicato tuvo poca fortuna cuando rechazó las nuevas iniciativas de liberalización comercial y cuando promovió medidas proteccionistas, aunque tuvo mejor suerte cuando quiso modificar iniciativas que no se podían bloquear por completo. Algunos éxitos políticos posteriores de estas organizaciones sentaron las bases para sus exigencias en cuanto a que el TLCAN y todo acuerdo comercial posterior debía incluir cláusulas para garantizar y hacer cumplir los derechos laborales.

El vínculo entre el comercio y el ambiente es mucho más nuevo; de hecho emergió a finales de los ochenta y comienzos de los noventa, cuando se presentaron varios debates debido a la posición de algunos socios comerciales de Estados Unidos según los cuales las leyes ambientales estadounidenses representaban barreras disfrazadas al libre comercio. Un ejemplo era la prohibición de importaciones de atún, cuando se pescaba con métodos que al mismo tiempo atrapaban delfines. Estas discusiones suscitaron molestia en los organismos ecologistas y otros grupos sociales, algunos de los cuales consideraron la liberalización comercial como una amenaza para las leyes nacionales y los acuerdos internacionales tendientes a proteger la salud, la seguridad y el medio ambiente. Lo que surgió como una serie de iniciativas para evitar la desregulación, se convirtió en una lucha sobre los principios del sistema comercial. Algunos organismos ecologistas y sus aliados políticos han pasado de la defensiva a la ofensiva y se han unido a otros grupos de la coalición anticomercio en Estados Unidos y, a fin de cuentas, han logrado poner estos temas en las agendas de negociación y en los resultados finales de los ALC.<sup>44</sup>

En los acuerdos firmados entre los países desarrollados y subdesarrollados, hay una disposición que negocia la libre entrada de hombres de negocios y, en el caso del TLCAN la circulación de mano de obra altamente calificada, pero en general no se aborda a fondo el tema migratorio. La concentración de la libre circulación entre el estrato de personal más calificado parece explicarse de manera sencilla: la generación de redes de producción a nivel regional y subregional, la globalización de las inversiones productivas de las empresas y la movilidad de los capitales obligan a tomar cada vez más en cuenta la libre movilidad de este tipo de agentes económicos privados.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> SICE, "Opciones de los Estados Unidos en el Área de Libre Comercio de las Américas", febrero de 1998, en <[http://www.sice.oas.org/geograph/westernh/us\\_opt1s.asp](http://www.sice.oas.org/geograph/westernh/us_opt1s.asp)>.

<sup>45</sup> Al respecto, véase el informe del SELA, "La regionalización...".

Finalmente, en la mayoría de los acuerdos se enuncian objetivos en concordancia con los que se persiguen en la OMC, de tal manera que éstos sean un complemento y no una alternativa frente a la misma; de ahí que su registro haya sido aceptado en esta institución internacional. Al respecto, un documento publicado por el SELA afirma que el tipo de multilateralismo surgido desde la Ronda de Uruguay pretende estimular la regionalización en tanto impone el acatamiento de normas mínimas comunes a todos los esquemas y acuerdos comerciales, compensando así el surgimiento de bloques proteccionistas y cerrados. Por lo anterior, en la OMC parece consolidarse el principio de que los esquemas y acuerdos de regionalización son complementarios de los avances multilaterales y estimulan la liberalización en general. En este sentido, en enero de 1996 se instaló en el marco de la OMC un grupo de trabajo sobre regionalismo destinado a evaluar esta problemática. De ahí que se puede afirmar que las uniones aduaneras y los ALC que se han venido negociando en América Latina y el Caribe, además de que se han ideado acordes con los compromisos internacionales suscritos por estos países, han incorporado los nuevos temas de la agenda comercial internacional. En resumen, estos acuerdos cumplirían los requisitos del artículo XXIV del GATT.<sup>46</sup>

En resumen, basados en las características que se usaron para contrastar los acuerdos con los requisitos del nuevo regionalismo sólo en el primero y en el último punto hay concordancia entre la teoría y la realidad; en los demás no se aplica nuestro caso de estudio.

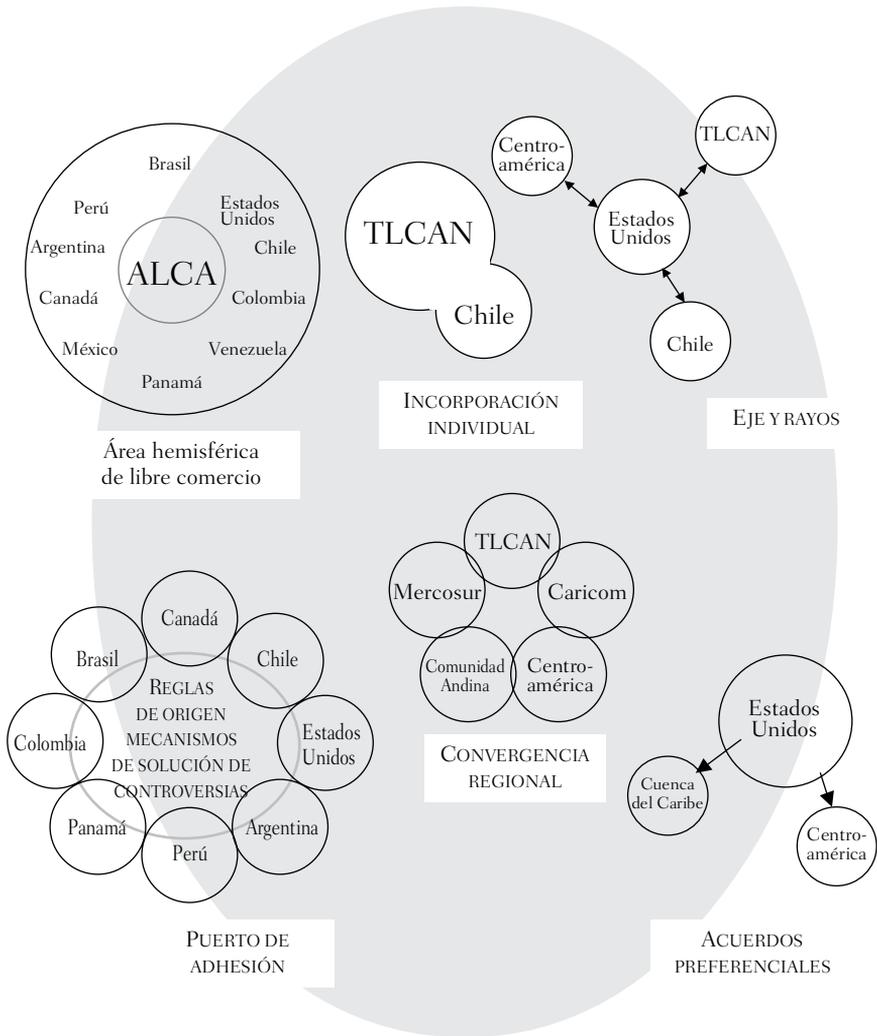
### **La política comercial de Estados Unidos y su impacto en el nuevo regionalismo en el continente americano**

Si se toman en cuenta los intereses de Estados Unidos para continuar promoviendo la regionalización en América, los esquemas que aparecen a continuación resumen las distintas alternativas de regionalización con las que ha contado Estados Unidos para liberalizar el comercio a nivel continental, una vez concluida la negociación del TLCAN en 1993. Cada una de estas alternativas incide en el tipo de acuerdos que se obtendrán a mediano y largo plazo en la región, por lo que es importante revisar cada una de ellas por separado.

1. *Área hemisférica de libre comercio continental*. En esta modalidad de regionalización, concebida por el gobierno de Estados Unidos y a la cual se ha dedicado cerca de siete años de negociación interna e internacional, se tratarían de

<sup>46</sup> SELA, "Hacia la convergencia de los procesos de integración regional", *Revista Capítulos*, número dedicado a "América Latina y el Caribe en los tiempos de la globalización", no. 47, julio-septiembre de 1996, 2-3, en <[http://www.sela.org/public\\_html/AA2k/ES/cap/N47/rcap477.htm](http://www.sela.org/public_html/AA2k/ES/cap/N47/rcap477.htm)>.

ESQUEMA 3  
ESTRATEGIAS PARA LA INTEGRACIÓN COMERCIAL DE LAS AMÉRICAS



FUENTE: elaboración propia, con base en diversas fuentes de información.

expandir los mismos objetivos de liberalización comercial contenidos en el TLCAN al resto del continente (incluyendo nuevos temas conforme surjan, como las disciplinas a los subsidios) El ALCA abarcaría una serie de negociaciones entre todos los países participantes, independientemente de su membresía en otro tipo de acuerdos subregionales como el Mercosur o la Comunidad Andina. Se apegaría a la tipología del nuevo regionalismo en virtud de que los temas que se encuentran en negociación tienen agendas amplias y participan en ellas una cantidad de países relativamente grande; pero no se acercaría al modelo del nuevo regionalismo en el aspecto de que todavía son los Estados los principales actores que promueven las pláticas sobre este acuerdo regional y no los actores privados o no gubernamentales como lo sugiere este enfoque, por lo que podríamos considerar que la iniciativa es de “arriba hacia abajo” (de los gobiernos a la sociedad civil y los actores económicos) y no de “abajo hacia arriba”. Tampoco contempla la creación de instituciones comunes y, en algunos casos como el CAFTA, hay una imposición de un modelo de desarrollo subyacente en las reglas acordadas.<sup>47</sup> Con respecto al papel de Estados Unidos, cabe señalar que la negociación de este tipo de acuerdo hemisférico ha mostrado las marcadas diferencias que se presentan en la política interna de esa potencia (elemento que está ausente en la teoría del nuevo regionalismo), ya que el Poder Ejecutivo requiere la aprobación previa de una vía rápida que incluya todos los objetivos de negociación, el número específico de países con los que se llevarían a cabo las pláticas, los niveles de reciprocidad contenidos en los intercambios de concesiones, las fechas exactas para llegar a los acuerdos y el nivel de supervisión del Congreso en el proceso de negociación de esta área de libre comercio. La aprobación de la vía rápida para este ambicioso acuerdo dio lugar a un álgido debate entre los grupos internos con intereses involucrados en los temas sobre los que se llegaría a tales acuerdos, al grado de que en 1998 se le quitó al presidente William Clinton la autoridad para negociar el ALCA y en el año 2002 se aprobó concedérsela al presidente George W. Bush con un solo voto favorable de diferencia, lo cual significó un estrecho margen de maniobra para que el Ejecutivo lo negociara libremente en el nivel internacional.

2. *Incorporación individual de los países al TLCAN.* Esta estrategia implicaba para Estados Unidos una incorporación selectiva y paulatina de los países interesados en formar parte del TLCAN, aprovechando una cláusula de acceso contenida en el artículo 2204 de este acuerdo regional. Dicha cláusula es muy flexible y no hace mención a un criterio específico que haga elegibles a los Estados interesados en participar en este proceso de liberalización. La Comisión del TLCAN sería la encargada de revisar las propuestas de los gobiernos postulantes y de emitir un veredicto al respecto. Para que la estrategia de incorporación al TLCAN califi-

<sup>47</sup> Al respecto, véase el artículo de Imtiaz Hussain, “Encuentros cercanos del tercer tipo. El regionalismo después del CAFTA”, incluido en este volumen.

case como perteneciente a la tipología del nuevo regionalismo, los nuevos miembros deberían abarcar también nuevos temas como los ambientales y laborales, deberían promover la formación de instituciones novedosas más allá de los paneles de arbitraje o las comisiones sobre derechos laborales y medio ambiente, y deberían otras fomentar las características de la integración profunda. Nuevamente, algunos de los obstáculos para extender y profundizar el TLCAN se localizan en la política interna de Estados Unidos, ya que el mecanismo de acceso antes mencionado de los otros países al TLCAN no exige al Ejecutivo estadounidense de solicitar una autoridad similar a la del ALCA al Congreso para negociar bilateralmente con el gobierno postulante los términos en los que quedará regulado el comercio internacional entre los países del TLCAN ampliado. Esto es así debido a que la primera ley original interna de Estados Unidos mediante la cual se negoció el TLCAN (la vía rápida de 1988 que se prorrogó en 1991), contenía únicamente como objetivo de negociación el establecimiento de un área de libre comercio con los ingresos de dos países (Canadá y México). La regionalización por medio de la incorporación selectiva al TLCAN permite tres variantes de nuevos miembros: 1) la membresía completa al TLCAN, en los mismos términos que México y Canadá; 2) una membresía basada en periodos de “transición y ajuste”, sobre todo para los países menos industrializados de la región mediante la cual la membresía completa se adquiriría después de un periodo de “gracia” o de transición; y 3) la incorporación como “miembro asociado”, sin gozar de los mismos privilegios y responsabilidades que los Estados originalmente incorporados al acuerdo. A pesar de esta flexibilidad, el rechazo del Congreso de Estados Unidos para incorporar a Chile al TLCAN en 1998 demostró la inviabilidad de esta estrategia, ya que era el país aparentemente mejor calificado para ingresar a este acuerdo.

3. *La estrategia de eje y rayos* (hub and spokes). Ésta permite a Estados Unidos llegar a un número amplio de arreglos principalmente de carácter bilateral, mediante los cuales el TLCAN se mantiene intacto, y Estados Unidos continúa negociando acuerdos comerciales con otros países del continente de manera separada. Este esquema se conceptualiza metafóricamente como una rueda en la que Estados Unidos constituye el “eje”, al cual se unen los “rayos” (es decir, los socios comerciales). El resultado es que los países que asumen el papel de “rayos” se encuentran en una posición de desventaja respecto al país “eje”, debido a que este último cuenta con acuerdos con cada uno de ellos, por lo que tiene acceso libre a sus mercados, mientras que los rayos tienen acceso libre sólo al eje pero no entre sí.<sup>48</sup> Esta estrategia promueve una regionalización muy limitada, pero es la que predomina en el continente americano en las últimas fechas. Para esta estrategia, se requiere del mecanismo de la vía rápida; podría

<sup>48</sup> Ronald Wonnacott, “US Hub and Spoke Bilaterals and the Multilateral Trading System”, *C.D. Howe Commentary*, no. 23 (octubre de 1990).

resultar relativamente benéfico para los países que sólo quieren tener el acceso garantizado al mercado de Estados Unidos y no tanto al de México y al de Canadá, ya que no estarían a la expectativa de que los congresos de estos dos países aprobasen el acuerdo. Además, la no inclusión de México en este tipo de acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y otros países podía significar una negociación interna menos complicada entre el Ejecutivo y el Congreso de Estados Unidos debido a las críticas dirigidas hacia México. Los acuerdos negociados bajo esta modalidad podrían apegarse a la tipología del nuevo regionalismo si se abarcaran los temas señalados por la teoría pero, entre más temas novedosos se incluyan (como los acuerdos laborales, ambientales, el comercio electrónico, la propiedad intelectual, etc.), mayor es la posibilidad de que el Congreso de Estados Unidos presente obstáculos para su aprobación. Como se dijo, la membresía limitada en este tipo de arreglos reduce su carácter “regional” y, por ende, calificarían menos como ejemplos del nuevo regionalismo.

4. *Establecimiento de acuerdos superpuestos en un puerto de adhesión.* Con esta estrategia, los países del continente negociarían las reglas comunes en las que habría posibilidad de llegar a un pronto acuerdo, por ser aquellas en las que coincidirían las preferencias de todos los agentes involucrados. Por separado, los países firmarían con Estados Unidos acuerdos sólo en los temas que fueran relevantes a sus intereses, dependiendo de la naturaleza particular de su comercio. A diferencia de la estrategia de centro y radios, en ésta los países sí compartirían reglas “universales” vinculadas con el comercio, como las normas de origen o los mecanismos de solución de controversias. Al tratarse de acuerdos generales, la vía rápida exigida por el Ejecutivo de Estados Unidos a su Congreso sería menos difícil de obtener, pues el acuerdo sería de menor alcance con respecto al ALCA y, por ello menos complicado de negociar a nivel internacional. Algunos analistas se han inclinado por llamar a esta estrategia un “ALCA light”.<sup>49</sup>
5. *Convergencia regional entre los distintos bloques económicos que ya existen en el continente.* Esta estrategia estaría diseñada para evitar las complicadas negociaciones bilaterales entre países del continente americano. La meta consistiría en lograr acuerdos entre los cinco bloques ya existentes: TLCAN, Mercosur, Caricom, la Comunidad Andina y el Mercado Común de América Central. Para algunos países como Brasil, ésta sería una estrategia idónea para incrementar su capacidad de negociación como líder del Mercosur. La desventaja es que los acuerdos alcanzados adquirirían predominantemente un matiz “cooperativo” entre los bloques, más que un verdadero proceso de integración. Si los acuerdos fuesen sólo de cooperación, la vía rápida solicitada por el Ejecutivo de Estados Unidos posiblemente sería menos complicada, podría tener un matiz más bien “sectorial”,

<sup>49</sup> Eduardo Gudynas, “Las negociaciones hacia el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas/ALCA: ALCA fuerte o ALCA light”. Americas Program, Interhemispheric Resource Center (IRC), 5 de noviembre de 2003, en <[http://americas.irconline.org/columns/gudynas/2003/sp\\_0311alca.html](http://americas.irconline.org/columns/gudynas/2003/sp_0311alca.html)>.

semejante a la estrategia de “puerto de adhesión”, en el entendido de que la limitante interna impuesta por el Congreso al Ejecutivo le impediría llegar a acuerdos sobre algunos sectores como el agrícola. De ahí que este tipo de acuerdo sería marcadamente superficial, en relación con las características del nuevo regionalismo.

6. *Los acuerdos preferenciales con los países menos avanzados.* El mantenimiento de éstos o algún otro tipo de “acuerdos interinos”, los cuales podrían tener un perfil más bien “sectorial” y unilateral, como ha sido el caso de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, o una propuesta similar aplicable a los países de Centroamérica. La autoridad del Ejecutivo de Estados Unidos para negociar este tipo de acuerdos sería más sencilla que las aplicables a las estrategias previas o, incluso, podía prescindirse de ella como sucedió cuando se aprobó la Iniciativa para el Caribe,<sup>50</sup> pero no representa un paso adelante en la estrategia de la integración.

El objetivo que se busca al clasificar las estrategias disponibles para Estados Unidos para llevar a cabo la integración comercial en el continente consiste en demostrar que influyen elementos adicionales a las fuerzas de la globalización en la elección de un acuerdo regional. En la política comercial de Estados Unidos se aprecian simultáneamente estas diferentes alternativas que sirven para acomodar las preferencias de los países latinoamericanos dentro de la lógica de la nueva estrategia de ese país; a pesar de haber varias alternativas de integración, se nota que no conducen a crear esquemas de integración profunda o regímenes comerciales sin reciprocidad; y en la elección de cada opción disponible, influyen fuerzas políticas y económicas internas (véase el cuadro 2 para un resumen de estas características). El enfoque marcadamente sistémico del nuevo regionalismo no sopesa adecuadamente este tipo de factores para explicar los incentivos de los Estados para fomentar la regionalización.

El examen minucioso de las seis propuestas antes presentadas revela que la política interna marca la gran diferencia al momento de elaborar las alternativas disponibles. En este contexto, la diferencia fundamental entre la opción de mantener los acuerdos preferenciales, por un lado, y la profundización de un área de libre comercio por el otro, está determinada por los niveles de reciprocidad que los actores políticos y económicos de Estados Unidos han demandado en las concesiones comerciales que se negocian en los acuerdos regionales.<sup>51</sup> Las empresas, los grupos de presión, los legisladores y los actores participantes en las deci-

<sup>50</sup> Richard L. Bernal, “From NAFTA to Hemispheric Free Trade”, *Columbia Journal of World Business* 29, no. 3 (otoño de 1994): 24-28.

<sup>51</sup> Para que las concesiones sean auténticamente recíprocas deben realizarse en todas las áreas que el acuerdo abarque, esto es, en el trato nacional a las mercancías y a los capitales, el libre comercio en los servicios, el establecimiento de las normas de origen sobre el contenido nacional, la igualdad de condiciones para competir en las compras del sector público, la modificación de las leyes internas de los países para permitir la resolución de controversias, la aceptación de los países para abstenerse de aprobar nuevas regulaciones inconsistentes con los acuerdos, la apro-

CUADRO 2

LA TIPOLOGÍA DEL NUEVO REGIONALISMO APLICADA A LAS ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN DE ESTADOS UNIDOS HACIA LOS PAÍSES DEL CONTINENTE

<i>Estrategia</i>	<i>Países desarrollados y subdesarrollados</i>	<i>Integración profunda</i>	<i>Instituciones comunes sólidas</i>	<i>Participación de sociedad civil</i>	<i>Incluyen cuestiones ambientales, laborales y migración</i>	<i>Complemento frente a OMC (abierto)</i>
Área hemisférica	✓	↔	↔	✓	↑*	✓
Incorporación al TLCAN (ampliación)	✓	✗	✗	(generalmente sólo en Canadá y EU)	↑*	✓
Eje y rayos	✓	✗	✗	(generalmente sólo en Canadá y EU)	↑*	✓
Puerto de adhesión	✓	✗	✗	✗	✗	✓
Convergencia regional	✓	✗	✗	✗	✗	✓
Acuerdos preferenciales	✓	✗	✗	✗	✗	✓

↔ Uno de los objetivos de la negociación consiste en establecer las bases que permitan en un futuro las prácticas sobre una integración mayor y la construcción de instituciones comunes sólidas, pero en el plazo inmediato no están presentes.

\* Sólo promueve la movilidad de hombres de negocios.

↑ Incluye acuerdos laborales y ambientales.

FUENTE: elaborado a partir de información disponible en <<http://www.sice.oas.org/TRADEE.ASP?>>.

siones comerciales de ese país han exigido concesiones cada vez mayores por parte de los socios comerciales; piensan que para evitar mayores desventajas en el comercio internacional se deben abandonar las actitudes paternalistas propias de los acuerdos que benefician a los competidores extranjeros a costa de los productores nacionales, y han pedido abandonar las concesiones arancelarias que permiten la apertura inmediata del mercado estadounidense y la gradual de los países competidores. Es por ello que cuando dentro de Estados Unidos se debaten estrategias de regionalización, como la creación de un área de libre comercio, el Congreso exige concesiones *equivalentes* entre los actores que negociasen el acuerdo a nivel internacional y supervisa su realización, satisfaciendo así las demandas de los productores internos.<sup>52</sup> Esto no contradice la letra, pero sí el espíritu del nuevo regionalismo, al exigir una estricta reciprocidad en los acuerdos comerciales entre países completamente desiguales.

¿Cuál ha sido el nivel de influencia de la política interna de Estados Unidos en la determinación de las alternativas de regionalización disponibles hasta el momento por encima de los factores enunciados por el nuevo regionalismo? Debido a las dificultades planteadas a partir de la aplicación de una estrategia de incorporación individual al TLCAN —como resultado, entre otras cosas, de la mala imagen que ganó México con la crisis económica de 1995 y la escasa receptividad que tuvo la nueva iniciativa presidencial durante los años de 1995 a 1997 en el Congreso—, la decisión final para abordar las negociaciones a nivel continental trató de ser equilibrada: a corto plazo, Chile fue el primer país con el cual se celebraría un acuerdo basado en la estrategia de eje y rayos, lo cual significaba que no se incorporaría al TLCAN, debido a las altas demandas internas del Congreso que posiblemente pondrían en riesgo la reapertura del TLCAN;<sup>53</sup> pero al mismo tiempo Estados Unidos podría iniciar las negociaciones

---

bación de estándares de calidad y de seguridad, la aceptación de los acuerdos laborales y ambientales (si los pide el Congreso de Estados Unidos), la protección a la propiedad intelectual, etc. Como se podrá apreciar, a mayor número de temas involucrados, mayor es también la reciprocidad que se demanda entre los actores participantes, y por ende, mayor la supervisión del Congreso sobre el proceso de negociación. En aquellos acuerdos estrictamente preferenciales, como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, muchos de estos temas están ausentes y la reciprocidad lo está también, ya que se trata básicamente de concesiones arancelarias unilaterales promovidas por Estados Unidos.

<sup>52</sup> Antena del SELA en Estados Unidos, “Impacto de la Ley Comercial de 2002 en los países miembros del SELA”, no. 65, 3<sup>er</sup> trimestre de 2002, en <[http://www.sela.org/public\\_html/AA2K2/esp/antena/ant65.htm#cuales](http://www.sela.org/public_html/AA2K2/esp/antena/ant65.htm#cuales)>.

<sup>53</sup> Recuérdense todas las concesiones realizadas por México para lograr la aprobación del TLCAN en 1993. Si este acuerdo se abría para incorporar a Chile y para realizar algunos ajustes menores, existía la posibilidad de que se exigieran más concesiones al gobierno mexicano por parte del Congreso para aprobarlo nuevamente con la inclusión de Chile. Es por eso que se puede argumentar que, además de que el TLCAN es difícil de reabrir por las diferencias que se analizarán entre los distintos actores internos de Estados Unidos, los propios socios comerciales de esta potencia en el nivel internacional cuentan con muy pocos incentivos para negociarlo nuevamente.

con todos los países del continente (excepto Cuba) para firmar un acuerdo continental de libre comercio a mediano plazo.

En pocas palabras, se echaban a andar simultáneamente las negociaciones del ALCA como un objetivo ambicioso a mediano y largo plazos, y la aplicación de la estrategia de centros y radios como una meta moderada a corto plazo. La idea central consiste en mantener abiertas las alternativas comerciales disponibles para Estados Unidos, y fomentar la creación de acuerdos en los que los intereses internos estén adecuadamente plasmados, independientemente de si el acuerdo final es bilateral, regional o multilateral. Como se puede apreciar, para Estados Unidos, los desafíos sistémicos impuestos por la globalización parecen ejercer tanta influencia como en otros países integrados a la potencia, pero su política interna sirve de mediación para plantear la respuesta adecuada ante tales desafíos.

Debe, además, tomarse en cuenta un factor no mencionado hasta ahora relacionado con las estrategias de la incorporación individual y la de centros y radios: en ambos casos Estados Unidos podía adoptar un criterio selectivo, reservándose el derecho de admisión de los países interesados como palanca de negociación para influir en la conducta de sus gobiernos en otras áreas no estrictamente económicas.<sup>54</sup> La presión política en cuanto a no aislarse de este tipo de acuerdos resulta otro factor determinante para que los países de la región accedan a las concesiones solicitadas en estos acuerdos configurados marcadamente por la política interna de Estados Unidos. Esa característica no convalida la visión optimista del nuevo regionalismo acerca de que la cooperación entre los Estados suele ser fluida, una vez que la demanda de los mercados por integrarse se manifiesta. Una vez más, se demuestra que las decisiones sobre la regionalización tienen un peso político determinante.

Este factor de la selectividad, como un rasgo negativo de la regionalización, no ha sido explorado a fondo por el nuevo regionalismo, aunque ha estado presente en los últimos años. La importancia que tuvieron en su momento las negociaciones selectivas entre Estados Unidos y Chile consistió en que —al negociar con este país y simultáneamente en el contexto del ALCA— Estados Unidos enviaba una señal clara al resto de sus socios comerciales del continente: el acuerdo bilateral o la estrategia de centros y radios serviría como alternativa frente a una agenda continental ambiciosa que podía fracasar por los múltiples obstáculos internos y externos. Se iniciaba así la estrategia de centros y radios con un país que presentaba una candidatura “seria”, viable, con muchas posibilidades de éxito, y cuya aprobación interna sentaría un precedente importante para continuar con las pláticas a nivel continental. Lo más importante es que en las negociaciones bilaterales (que podían extenderse a otros países) Estados Unidos aplicaría sus propios criterios de selección (inflación baja, superávit fiscales continuos, políticas liberales en funcionamiento, estabilidad democrática) sin depender de

<sup>54</sup> “Maybe, but How: Pan-American Free Trade”, *The Economist*, 17 de diciembre de 1994, 44-45.

los requisitos laxos establecidos en el TLCAN,<sup>55</sup> manteniendo así un nivel alto de influencia política y económica durante las negociaciones que podía diluirse en las otras estrategias aplicadas.<sup>56</sup>

En resumen, la nueva política comercial permitiría a Estados Unidos: *a)* mantener el liderazgo político y económico en la región, con una gran capacidad de control sobre los temas de la agenda, utilizando el atractivo que representa su mercado interno ante otros países para seleccionar las condiciones bajo las cuales se negociarían los convenios y las naciones que serían elegibles para participar en las pláticas; *b)* Estados Unidos, a pesar de la invitación extendida a otros países para regular el comercio internacional y aportar certidumbre a los intercambios, mantendría abierta la posibilidad de actuar unilateralmente y de presionar a las demás naciones para que se alineen a sus políticas comerciales, o de lo contrario no se beneficiarían de los convenios que se someterían a negociación; *c)* Estados Unidos realizaría este tipo de iniciativas a nivel internacional, sabiendo que no hay otro líder continental que pueda marcar la pauta de la liberalización y que los países latinoamericanos, abandonados a su suerte, difícilmente podrían ponerse de acuerdo para integrarse a partir de una agenda propia, como lo han demostrado los fallidos intentos de integración. Todo lo anterior nos demuestra que los prospectos de integración en el continente americano se alejan de la supuesta relación igualitaria entre Estados que participan en procesos de integración al estilo del nuevo regionalismo.

## Conclusiones

La proliferación de ALC en el mundo —demostrada en el primer apartado— ha dado lugar a una serie de teorías sobre los incentivos que inducen a los Estados para firmar acuerdos que regionalizan el comercio, además de obligarlos al cumplimiento de una serie de reglas comunes no sólo en el comercio sino también en otras áreas de la economía. Sin embargo, estas explicaciones —analizadas en el segundo apartado— no resultan congruentes entre sí ni se enfocan en lo particular hacia el nuevo fenómeno de los acuerdos de libre comercio entre países desarrollados y subdesarrollados. Por ello, se puso especial atención a los teóricos del nuevo regionalismo —en el tercer apartado— con el objetivo específico de evaluar hasta qué punto explica las causas más hondas del regionalismo en el con-

<sup>55</sup> Sidney Weintraub argumentaba en 1994 en contra de la estrategia de eje y rayos, aduciendo que podía desincentivar la integración del continente más que favorecerla, ya que si Estados Unidos optaba por ella, orillaría a México y a Canadá a adoptar políticas similares, con lo cual se formaría una red de acuerdos bilaterales con muy poca coordinación entre sí. Sidney Weintraub, "The Importance of Trade in the Western Hemisphere", Special Issue: *The Summit of the Americas, Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 36, no. 3 (otoño de 1994): 164.

<sup>56</sup> "Maybe, but How...", *The Economist*.

tinente americano —en el cuarto apartado—. La pregunta que se planteó fue si los acuerdos de libre comercio entre países desarrollados y subdesarrollados en el continente americano deben considerarse estrategias comunes de los Estados miembros para enfrentar conjuntamente los retos de la globalización y el cambio tecnológico, como vaticina la teoría del nuevo regionalismo. Con este fin se recurrió al estudio empírico de la nueva estrategia comercial de Estados Unidos —en el quinto apartado.

La conclusión general del trabajo es que no se aplican los supuestos del nuevo regionalismo a los ALC en el continente americano. En primer lugar, el peso de la principal economía de la región americana no ha disminuido con respecto a lo que fue durante la etapa anterior, que la teoría del nuevo regionalismo identifica con la guerra fría, pero que también podría asociarse con la etapa del viejo regionalismo en el resto del continente. Si no ha habido cambio fundamental en la relación de poder entre países, tampoco hay que suponer que habrá relaciones más igualitarias dentro de los ALC. Los Estados no se encuentran igualmente vulnerados por las tendencias del cambio tecnológico y la globalización. Estados Unidos domina estas fuerzas y busca expandirlas mediante los acuerdos de libre comercio, en que se despliegan no sólo a todo el continente americano sino también al mundo; dirige el proyecto de la globalización, mismo que promueve mediante una sucesión acumulativa de estos acuerdos. En cambio, América Latina se divide con respecto a la respuesta ante la globalización: algunos Estados latinoamericanos aceptan los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos como la solución más viable, mientras que otros buscan renovar otro tipo de acuerdos, más congruentes con el viejo regionalismo que con el nuevo. Esto se ha confirmado a través del estudio del conjunto de ALC existentes en el continente americano, que nos muestra diferencias significativas en los temas que se abordan en los distintos tipos de acuerdos y la pluralidad de los objetivos y compromisos asumidos, lo cual nos lleva a sostener que los argumentos presentados por los autores del nuevo regionalismo describen sólo parcialmente la adaptación de los Estados —por medio de estos acuerdos— a la nueva realidad económica. Es necesario, entonces, analizar más de cerca el regionalismo en nuestro continente, estudiar las especificidades de América Latina que todavía pesan en los acuerdos comerciales y que no son cabalmente tomadas en cuenta por los enfoques más generales.

El análisis del comportamiento estratégico de Estados Unidos en sus últimas negociaciones económicas y comerciales nos demuestra que el optimismo subyacente en el enfoque del nuevo regionalismo, que nos plantea un escenario en el que los prospectos de cooperación son altos, es injustificado; implícitamente, el nuevo regionalismo que se vincula con la teoría neofuncionalista de la integración, al considerar que la cooperación en el terreno económico puede propiciar un “derrame” que conduzca a la colaboración en el área política entre los gobiernos. Contrario a este enfoque, el estudio de caso de las estrategias de la política comercial de Estados Unidos pone de relieve que las diferencias políticas internas de este Estado pueden determinar la conducta que asumen en la cooperación interna-

cional, obstaculizando muchos de los propósitos contenidos en las propuestas de integración profunda. Respecto a ésta, los casos recientes en América Latina que algunos citan constituyen más bien procesos unilaterales de liberalización comercial y económica, y no concesiones recíprocas por parte de Estados Unidos.

Sin embargo, el enfoque reseñado en este artículo no facilita el análisis de las preferencias y disputas internas que pueden limitar los niveles de cooperación interestatal. Por lo mismo, no explica las variaciones en los tipos de acuerdos regionales a partir de las preferencias de los actores políticos internos. En efecto, al observar la política comercial de Estados Unidos, se intentó demostrar que la formación de las áreas de libre comercio está lejos de ser consecuencia de decisiones automáticas o determinadas exclusivamente por las presiones del sistema internacional; por el contrario, la adopción de los acuerdos económicos y comerciales sigue siendo determinada por otros factores (los de carácter interno), que son soslayados por el enfoque aquí estudiado.

La teoría no solamente falla en su predicción sobre un posible “derrame” de la cooperación de una área hacia las otras, también en el vaticinio de una mayor participación de la sociedad civil en las decisiones. Hay una tendencia creciente a negociar los acuerdos verticalmente (sin la participación de la sociedad civil), lo cual demuestra que los gobiernos continúan privilegiando los intereses de algunos sectores por encima de las metas auténticamente nacionales, pues la inclusión de temas de la agenda de la sociedad civil, como los derechos laborales y los ambientales, pueden “ahuyentar” la inversión extranjera o debilitar la competitividad de algunos productos de exportación, es decir, en los nuevos casos de regionalización, los temas sociales están rezagados en relación con la forma en que se han perfeccionado las normas comerciales y económicas, por lo que el enfoque del nuevo regionalismo es demasiado optimista en cuanto a que las reglas sociales recibirán el mismo trato privilegiado otorgado a las normas comerciales, lo cual es un hecho que está por comprobarse.

Al subsumir el enfoque del regionalismo abierto en el nuevo regionalismo, se creó una serie de confusiones sobre la verdadera naturaleza de los acuerdos de libre comercio. Los primeros países latinoamericanos que firmaron este tipo de acuerdos con Estados Unidos pensaron que entraban en una región excluyente que los convertiría en un socio preferencial de esa potencia durante un periodo indefinido. Sin embargo, Estados Unidos utiliza los acuerdos de libre comercio para facilitar la negociación de los acuerdos multilaterales y para promover la agenda del libre comercio. Desde este punto de vista, los acuerdos de libre comercio tienen como objetivo central eliminar más rápidamente los obstáculos burocráticos al comercio y ser los primeros en liberalizar nuevas áreas de la economía; y deberían permitir la correcta y puntual aplicación de las reglas ya acordadas en el seno de la OMC que no se usan actualmente, ya sea porque fueron dejadas a la discreción de los países o porque se estableció un calendario para su entrada en vigor. En este sentido, deberían adelantar la aplicación de tales normas, pero por encima de todo, los acuerdos regionales deberían reducir las barreras en contra de los países no miembros para prevenir desviaciones y distorsiones en el comercio,

aunque este principio entraría en contradicción con la idea de regionalizar las economías entre aquellos países en donde hay más disposición política para cooperar. Otro requisito sería mantener abierta la membresía a otros países, pero como hemos visto, el rechazo del Congreso de Estados Unidos a que Chile ingresara al TLCAN nos muestra cómo los obstáculos internos para este tipo de arreglos abiertos siguen siendo enormes.

De esta manera, tanto por el carácter abierto del regionalismo practicado por Estados Unidos, como por las crecientes restricciones impuestas por la política interna de este país, que actúan verticalmente sobre los intereses de los demás, el resultado de los ALC firmados con países latinoamericanos ha quedado por debajo de las expectativas. La escasa correlación que se ha demostrado entre la teoría del nuevo regionalismo y la realidad del continente americano no debe interpretarse como prueba de la imposibilidad de promover una agenda de integración similar a la descrita por esta teoría. La ausencia actual de las características de cooperación e integración profunda en las áreas que resulten del interés de América Latina no significa la imposibilidad total de lograrlo en el futuro. Sin embargo, para diseñar tal estrategia y acciones que la concreten hace falta caracterizar adecuadamente la naturaleza de los ALC, tal y como existen en América. Sobre la base realista de la relación con Estados Unidos, comprendiendo sobre todo las complejidades de su política interna y la medida en que determina su política comercial, se podrá planear la política comercial propia. También, sobre la base de estrechas relaciones comerciales con otros bloques regionales, las negociaciones con el país hegemónico en el continente americano se volverán más equitativas.