

# Los esquemas latinoamericanos de integración frente al ALCA

*Arturo Oropeza García*

Por primera vez los latinoamericanos no tenemos a dónde volver los ojos: no hay ideologías de repuesto. La gran crisis comenzó no con el fin del comunismo sino desde hace más de medio siglo. Nadie sabe a dónde vamos. Todos estamos en el mismo barco.

OCTAVIO PAZ

## **Introducción**

A más de 10 años de haberse anunciado la propuesta de integrar un bloque hemisférico y de haberse formalizado su lanzamiento en la ciudad de Miami, Florida, en 1994, la oferta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) encuentra una América Latina desunida y desorganizada, que enfrenta una de las crisis económicas más fuertes de su historia.

Desde México hasta Argentina se vive un problema estructural que se ha radicalizado en el último lustro, generando la percepción, a semejanza de la década de los ochenta, de un tiempo perdido, cuya principal preocupación no es lo que ha dejado de obtener en materia de crecimiento sino lo que se aprecia difícil de lograr en el futuro, a través de un modelo, tanto

nacional como regional, que, a pesar de haber probado la falta de resultados suficientes, se enfrenta a la negativa de ser, por lo menos, revisado, a fin de tomar las medidas que pudieran revitalizarlo.

El crecimiento económico de 3.3%, obtenido en la pasada década, si bien fue positivo, de ninguna manera se acercó al mínimo del 5% o 6% requerido para disminuir los enormes rezagos que en materia social viven los países latinoamericanos. Por el contrario, en los últimos cinco años se registró un “crecimiento” de 1.2% en promedio, que ha profundizado las carencias de la región y la ha colocado en un clima de alta sensibilidad social y política, que obstaculiza o dificulta los cambios políticos necesarios. En esta línea de preocupación por el desarrollo, México y Brasil, como las dos economías más representativas de la zona, obtuvieron un crecimiento promedio de 3% en el último lustro. Incluso Chile, con el mejor *performance* de la región, tan sólo logró, en el mismo periodo, un avance promedio de 2.5 %.

Las finanzas públicas, aunque han mantenido su alineamiento con las políticas de control macroeconómico, siguen registrando rubros preocupantes, como el de la deuda externa, donde aparece una cifra de 726 000 millones de dólares (MDD) para toda la zona. De igual modo preocupa una balanza comercial que en los últimos 10 años ha acumulado un déficit comercial promedio de 15%. Los índices de desempleo han alcanzado 10% en promedio y la falta de oportunidades de trabajo es una de las mayores preocupaciones de la región.

El área de exportaciones, a la cual se le ha dado toda la atención desde 1990 y sobre la que se fincaron enormes esperanzas, manifiesta claras señales de agotamiento y falta de modernización al registrar, del año 2000 a la fecha, una caída de 5% en el monto global de sus envíos, cifra en la que destaca la disminución de productos manufacturados. Esto habla de un detente en el camino de pasar de una región no desarrollada

exportadora de *commodities* o bienes primarios, a una zona que pretendía incrustarse a la corriente de una manufactura moderna y competitiva (los incrementos de 2004 tanto en el producto interno bruto —PIB— como en exportaciones responden a una ola de coyuntura cuyo origen es una mayor demanda de bienes primarios que sería muy grave confundir con el repunte estructural que reclama un desarrollo estable y permanente).

Por ello, al hablar hoy de integración en el hemisferio americano, como lo es el tema del ALCA, no puede eludirse dentro de cualquier punto de vista el reconocer que la región vive una de sus crisis estructurales más serias y profundas, cuya solución no pasa únicamente por la recuperación de la economía de Estados Unidos como tampoco por la implementación de las llamadas “reformas estructurales”.

Lo anterior resulta evidente ante el hecho de que en 2003 la economía estadounidense creció 4% y se proyecta un porcentaje mayor para 2004, cifras que para la mayor economía del mundo resultan unos índices nada despreciables. En cambio, en Latinoamérica, Chile, por ejemplo, el país con un mejor avance en su reingeniería pública, no ha podido retomar en los últimos cinco años el crecimiento de 7%, logrado con anterioridad. Por su parte, México, el paradigma en materia de exportación en la región, registra, del año 2000 a la fecha, una caída de 5% en el monto total de sus exportaciones, además de haber perdido ante China el segundo lugar como colocador de productos en la Unión Americana.

¿Qué pasa entonces con el modelo latinoamericano de desarrollo? ¿Vive una crisis coyuntural o un problema serio de estructura? Ante este cuestionamiento pareciera que la zona ha perdido tiempo y rumbo negándose a enfrentar, en lo interno de cada país, un problema estructural que desde hace ya largo tiempo manda señales cada vez más violentas de la falta de solución a los problemas sociales, de igual modo que, como re-

gión, ésta no ha sabido asumirse como un ente global y, en consecuencia, ha dejado de aprovechar un enorme potencial de desarrollo a través de políticas de complementación y de suma de fortalezas económicas.

A lo anterior habría que agregar una crisis económica y una caída general de los índices de desarrollo del mundo, los cuales agravan aún más la circunstancia de la zona, que de ninguna manera puede sentirse diferenciada en la profundidad de sus problemas económicos. Esta situación se aprecia con toda claridad en el *Informe sobre Desarrollo Humano, 2003*, emitido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde se puede observar lo siguiente: una de cada cinco personas en el mundo sobrevive con menos de un dólar diario, o sea, un total de 1200 millones; sólo 30 de los 155 países en desarrollo alcanzó un ingreso per cápita anual de 3%; la agenda para la educación en los países en desarrollo, en plena era de la información y la “inteligencia”, disminuyó 30% respecto a la década anterior; 54 países no desarrollados son más pobres que hace 10 años, o sea, la tercera parte, y, de éstos, 21 han bajado su posición en el índice general de desarrollo humano.

Al respecto George Soros señala que:

Es evidente que se han dedicado pocos recursos a corregir las diferencias de la globalización. Y resultado de ello es el desequilibrio entre los países ricos y pobres que no cesa de crecer. El 1% más rico del planeta recibe tanto como el 57% de los pobres. Más de 1000 millones de personas carecen de acceso a agua limpia, 826 millones sufren de malnutrición; 10 millones mueren todos los años a causa de la falta de atenciones médicas mínimas. Estas condiciones no están necesariamente causadas por la globalización, pero la globalización ha hecho muy poco para ponerles solución.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> George Soros, *Globalización*, Barcelona, Planeta, 2002, p. 29.

Lo anterior nos lleva a reconocer que Latinoamérica enfrenta hoy el gran reto de solucionar no un problema coyuntural sino tres grandes procesos de cambio, que se entrelazan en la ecuación: Estado-región-globalización, cada uno con su particular problemática, pero unidos indisolublemente como parte de la nueva realidad mundial. Una ecuación que se define, con base en resultados, como un Estado *insuficiente*, un aprovechamiento de región *deficiente* y un proceso global *concentrador*.

En este sentido también es muy importante señalar que este proceso de cambio se da en medio de una reestructuración geopolítica del mundo donde Europa, Estados Unidos y Asia del Este dirimen la importancia del papel económico que tendrán en la primera mitad del nuevo siglo. En este marco de eventos y de retos América Latina recibe la invitación a incorporarse a una zona de libre comercio que regule todo el intercambio del continente americano. Ubicar la negociación del ALCA fuera de este contexto sería, tanto para Estados Unidos como para los países de la zona, una grave omisión que limitaría las posibilidades de éxito de la propuesta.

Dentro de esta breve introducción es importante destacar que, no obstante que la invitación al ALCA tiene más de 10 años, a la fecha, los países latinoamericanos no han podido construir una respuesta común orientada a obtener los mejores resultados del proyecto; es decir, una agenda donde se consideren, dentro del marco jurídico que representa un tratado de libre comercio, los puntos más sensibles para la mayoría de los países de la región, mismos que podrían negociarse de manera conjunta con Estados Unidos. Por el contrario, se apostó casi hasta 2001 a que la propuesta no cobraría fuerza y se perdería en el tiempo, ratificando con ello la falta de visión de futuro de la zona en el tratamiento de sus temas comunes.

En materia de integración, después de casi 200 años de bolivarismo y de más de 40 años de un trabajo formal (Asocia-

ción Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC), los saldos que presenta la región son fragmentados y no constituyen una propuesta que pueda dar las claves a los países de América Latina para integrarse, de la mejor manera posible, con la economía más grande del mundo, en una zona de libre comercio. De igual modo, la región no ha sido capaz de construir un modelo alternativo de asociación que pudiera llevarla, por ejemplo, a un mercado común latinoamericano, que le diera la oportunidad de ofrecer otras opciones a la solución de sus problemas globales.

De 1960 a la fecha, desde la ALALC, hoy Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), hasta el Mercado Común del Sur (Mercosur), pasando por el Mercado Común Centroamericano (MCCA), hoy Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina y la Comunidad del Caribe (Caricom), Latinoamérica ha experimentado por lo menos cinco expresiones formales de integración, sin que a la fecha en ninguna de ellas se haya podido reunir siquiera a la mitad del total de sus integrantes. Así, la Aladi representa 36% de los países de la zona; la Caricom, 45%; el Mercosur, 12%; el SICA, 18%, y la CAN (Comunidad Andina de Naciones), 15%. De hecho, en ninguno de los esquemas propuestos en estos largos años se ha podido aglutinar al total de las naciones de la región, lo cual habla de una zona que, no obstante su gran afinidad cultural, ha carecido de la madurez y la visión para resolver su fragmentarismo económico.

Es comprensible que el subregionalismo fuera una etapa dentro del proceso de creación de un área más amplia y de la evolución político-económica de las naciones; sin embargo, a la luz del tiempo transcurrido y los resultados, es evidente que ha faltado la voluntad para integrar a la zona en el desarrollo económico complementario. Explicar este incumplimiento a la luz de la teoría de la dependencia o de las diferentes evoluciones del

proyecto económico de cada país no hace más que justificar la falta de concreción de objetivos que sí han conseguido otros países y regiones. Como acertadamente apunta Rosario Green:

Ahora que esos tiempos quedaron atrás y la globalización rescató el valor y los peligros de la interdependencia, mientras que la gran potencia plantea (bien o mal ése no es el punto) un continente con rasgos de unidad, complicados sin duda de llevar a la práctica, pero geográficamente cimentados en el área que comparten las Américas, las voces que presagian la fragmentación latinoamericana y hasta su balcanización, se dejan escuchar con fuerza.<sup>2</sup>

Como resultado de lo anterior, los números en materia de comercio son congruentes con la fragmentación política que representan las diferentes expresiones subregionales, o sea, malos y escasos. Del total del comercio de América Latina en 2002, tan sólo se logró 15% como parte del intercambio intrarregional, cifra muy inferior, por ejemplo, a la de 65% que intercambian entre sí los países de la Unión Europea (UE) a través de un solo esquema comercial. Lo anterior resulta en mayor demérito si consideramos que de ese 15% de intercambio entre los países latinoamericanos (que representó aproximadamente la suma de 120 000 MDD, del total de 770 000 MDD que comerció globalmente en 2002), nada más 60 000 MDD, o sea 8%, se vio beneficiado por alguna norma de complementación comercial, ya que la zona registra una falta de optimización en la mayoría de sus esquemas jurídicos de comercio.

Lo anterior se puede ejemplificar a través de la infraestructura de tratados comerciales montada entre México y las naciones del Mercosur, la cual, a pesar de incluir un tratado de

---

<sup>2</sup> Rosario Green, "Iberoamérica: el peligro de la ruptura", *Reforma*, 7 de diciembre de 2003.

libre comercio (México-Uruguay), dos acuerdos regionales y 17 acuerdos de alcance parcial (a primera vista esto parecería un andamiaje amplio y suficiente), únicamente apoya alrededor de 50% del comercio total de estos cinco países, en virtud de la limitación jurídica de dichos acuerdos, que continúan operando desde una perspectiva de preferencias arancelarias con negociaciones limitadas a productos, que comprenden universos de bienes restringidos. En el caso de Brasil-México, por ejemplo, su acuerdo de complementación económica tan sólo comprende 8% de su universo arancelario, con una vigencia limitada a tres años. El resultado es que 92% de los bienes y productos restantes de ambos países quedan sin apoyo alguno y su vigencia acotada genera un ambiente de incertidumbre que da como consecuencia un intercambio limitado, mismo que representa, en el caso de México, apenas 1% de su negocio total, y en el de Brasil, 2.5%.

Las características arriba descritas identifican a una región depauperada y dividida, que en el umbral del nuevo siglo y en medio de un proceso transformador, como es el de la mundialización, sigue enfrentando individual o subregionalmente, en el mejor de los casos, los grandes retos globales del desarrollo y del crecimiento, dejando pasar la oportunidad de generar respuestas complementarias regionales a problemas comunes.

Por ello, en medio del debate sobre la creación de la zona de libre comercio de las Américas entre Estados Unidos y 33 naciones latinoamericanas, es ineludible para todas las partes reconocer con realismo el escenario del cual se despega para alinear las pretensiones y definir con claridad hasta dónde se puede arribar en una sinergia comercial que sea benéfica para todos los países involucrados. Despegar de escenarios equívocos llevará a soluciones equivocadas. Pretender resolver ilusiones extratratado producirá naciones desilusionadas.

En este sentido resulta de la mayor relevancia que, ante la oferta de un tratado de libre comercio para el hemisferio ameri-

cano, Estados Unidos tenga la sensibilidad y el conocimiento de que la región de América Latina, por su sintomatología actual, no resiste más una política de depredación comercial, y si requiere, en cambio, mecanismos justos de intercambio que favorezcan su desarrollo económico y reduzcan las asimetrías en beneficio de todos los participantes, lo que tendría un verdadero peso estratégico de cara al movimiento actual de bloques económicos. Firmar el ALCA, por ejemplo, sin instrumentar, por parte de la Unión Americana, un fondo de desarrollo suficiente que motive el intercambio y apoye el crecimiento de las naciones menos desarrolladas, más que una falta de sensibilidad, sería un error histórico que se pagaría en los próximos años a través del incremento de la descomposición social de la zona.

Al respecto Enrique Krauze nos dice:

En éste y muchos otros sentidos, Estados Unidos sigue descuidando gravemente a nuestros países. Al hacerlo, no sólo comete una injusticia, sino un error de proporciones históricas. La adopción continental de la democracia liberal y el libre mercado es, en el fondo, un intento de convergencia con Estados Unidos que puede revertirse a corto plazo. Si el ensayo no da frutos tangibles, América Latina puede desembocar en el desencanto por su modernización frustrada. Y las consecuencias pueden ser en verdad terribles: quiebra de la democracia, rechazo de la vida política institucional, vuelta a la violencia [...] Un continente ingobernable, de insurrecciones milenaristas, bandas callejeras y traficantes de drogas.<sup>3</sup>

Al final de su análisis sentencia: “Si llegara a cesar por entero el milagro democrático, Estados Unidos miraría de nueva cuenta la región preguntándose —con la irresponsable candidez, ig-

---

<sup>3</sup> Enrique Krauze, “América Latina: los paradigmas de su atraso”, *El País* (Madrid), noviembre, 2003.

norancia y desprecio que lo caracteriza— por las razones del desastre”.<sup>4</sup>

Latinoamérica, por su lado, debe reconocer que ha carecido de la voluntad política para transformar sus grandes coincidencias en desarrollo; a más de 40 años de intentarlo, hoy no tiene una propuesta de integración suficiente que le permita no sólo armonizar una respuesta común frente a la oferta del ALCA, sino de un proyecto regional que le posibilite estar a la altura de los retos globales que enfrenta, aprovechando a plenitud los activos complementarios de la zona.

### **Marco regional actual**

En medio de un regionalismo en ascenso, que compite y desplaza al multilateralismo de la posguerra, América Latina presenta una geografía de integración que no difiere mucho de los primeros esquemas intentados desde 1960, con cinco figuras principales: Aladi, SICA, CAN, Caricom y Mercosur, las cuales conviven en la zona con más de 48 tratados de libre comercio.

#### *Asociación Latinoamericana de Integración*

A más de 40 años de su nacimiento la Aladi, antes ALALC, representa el esquema de integración más antiguo y representativo de la región, con 10 países sudamericanos, además de México y Cuba; esta última se adhiere al tratado a través de la resolución 51 de 1998.

La ALALC nace como una zona de preferencias arancelarias, con el objetivo de integrar una zona de libre comercio cuyo destino fuera la constitución de un mercado común latinoamericana-

---

<sup>4</sup> *Idem.*

no en un plazo de 12 años. La falta de resultados y el mejor ánimo de relanzar sus metas la llevan en 1980 a la firma del Tratado de Montevideo, donde se constituye la Aladi.

La Asociación Latinoamericana de Integración retoma la agenda de la ALALC e introduce una serie de nuevas alternativas que permitieron vigorizar el intercambio comercial, de una manera bilateral, ante las dificultades surgidas de los esquemas multilaterales, además de que reitera como objetivo central la constitución de un Mercado Común Latinoamericano. En los años 2000 y 2002 su Consejo de Ministros acuerda apoyar la evolución del proceso a fin de dar un nuevo impulso a las negociaciones de los países miembros, sin que a la fecha se vislumbren resultados significativos.

Lo anterior permite apreciar un esquema de integración que, después de cuatro décadas, sigue en búsqueda de sus objetivos. Este esquema nace bajo una idea de fragmentación (11 países) que a lo largo de su vigencia sólo ha incorporado a un nuevo miembro, dejando fuera a toda la zona centroamericana y del Caribe. Y, si bien es entendible la oferta limitada en su apertura, a la fecha resulta incomprensible su falta de resultados en el marco de un esquema de regionalismo abierto.

De igual manera, en el terreno jurídico sigue operando principalmente con ingenierías comerciales de primera generación, que se refieren al manejo de preferencias arancelarias, bilaterales en su mayoría, que se limitan a un pequeño grupo de productos, en el marco de acuerdos transitorios de corta duración. Esto resulta contrastante cuando lo que prevalece en el mundo del comercio actual es la forma de acuerdos de segunda generación, que impulsan zonas de libre comercio o uniones económicas, que comprenden todo el universo arancelario de productos, además de incluir temas nuevos como servicios e inversión, en acuerdos de largo plazo.

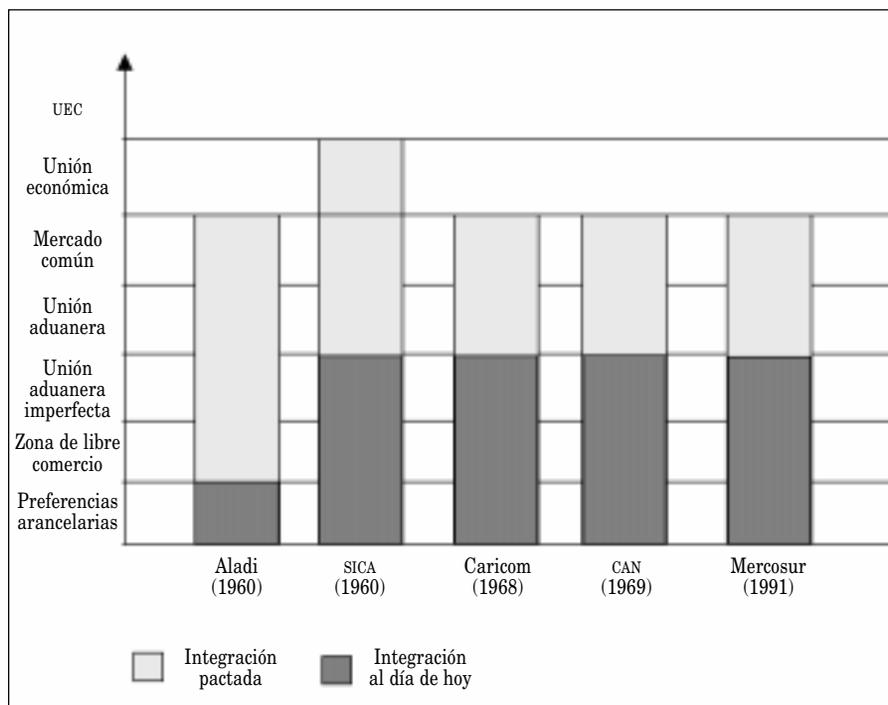
Al operar en condiciones limitadas, la Aladi ha dejado de ser un esquema de vanguardia de la integración latinoamericana; por el contrario, se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo comercial de la misma. Al no ofrecer certidumbre y reglas comerciales modernas de largo plazo a los empresarios, inversionistas, exportadores e importadores de los diversos países que la integran, su positividad enfrenta la disyuntiva de su relanzamiento o desaparición.

### *Sistema de Integración de Centroamérica*

Más allá del concepto acuñado en los años ochenta de una región caótica, caracterizada por una insurgencia permanente, hoy Centroamérica se aleja de sus estereotipos a través de una política de complementación, que se ha traducido en un mayor desarrollo y estabilidad para los países que la integran.

Ante la ausencia de respuestas exitosas en el horizonte de la integración latinoamericana, los pequeños logros del SICA destacan por el avance de sus agendas y por la implementación de instituciones comunes como la Secretaría General, el Banco Centroamericano, el Consejo Monetario, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, el Instituto de Nutrición, el Instituto de Investigación y Tecnología Industrial y demás entidades, cuyos resultados económicos se pueden comprobar a la luz del aumento del intercambio del comercio intrazona, el cual es el más alto entre los demás mercados subregionales de Latinoamérica, ya que con 30% en el año 2002 supera en 50% al escaso intercambio promedio que registran los demás países de la zona.

**Cuadro 1**  
**Resultados de la integración**  
 (1960-2003)



*Fuente:* Estrategia Latinoamericana, S. A. de C. V.

El SICA es heredero del Mercado Común Centroamericano, del cual se originó su transformación a través de los protocolos de Tegucigalpa y Guatemala, del 13 de diciembre de 1991 y del 29 de octubre de 1993, después de 31 años de su nacimiento, ante una propuesta de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, de formar un mercado común. No obstante el incumplimiento evidente de los objetivos iniciales, el relanzamiento del

MCCA a través del SICA levantó su objetivo en la escala de la integración y se fijó la meta de lograr una Unión Económica.

Según las previsiones del Protocolo de Guatemala al Tratado General, continúan los avances, y entra en vigor el Convenio Marco para el establecimiento de una unión aduanera entre El Salvador y Guatemala. Paralelamente, una resolución del Consejo de Ministros de Integración Económica aprobó la adopción por Costa Rica de la resolución por la cual se armonizan registros de medicamentos, productos afines, alimentos y bebidas, ante su manifestación en la Reunión de Presidentes celebrada en Grenada, Nicaragua, en junio de 2002, de incorporarse plenamente al proceso de conformación de la unión aduanera centroamericana.

El proceso registró también avances al aprobarse el Mecanismo de Solución de Diferencias Comerciales, junto a Reglas Modelo y a un Código de Conducta, si bien los países parte serán los encargados de publicar dichos textos legales. En el mismo sentido, y cumpliendo lo previsto por el Plan de Acción de Integración Económica aprobado por los presidentes en marzo de 2002, fueron incorporados al libre comercio distintos productos sensibles que habían sido excluidos por el Anexo A del Tratado General.

Sin embargo siguen persistiendo algunas limitaciones al libre comercio. Por ejemplo, en el Anexo A del Tratado General de Integración Económica Centroamericana se permite aplicar restricciones comunes a los cinco países, al comercio de café sin tostar y al azúcar de caña. También existen varias restricciones bilaterales: 6 para la harina de trigo, 9 para el café tostado, 7 para el alcohol etílico, 4 para los derivados de petróleo y 4 para las bebidas alcohólicas. Continúa como problema importante la permanencia del arancel de 35% que Nicaragua aplica a Honduras y que afecta seriamente sus posibilidades de exportación a ese mercado. A fines de noviembre de 2001, la Cor-

te Centroamericana de Justicia solicitó suspender la aplicación de ese arancel, lo que aún no se ha cumplido por falta de consenso entre los países de la subregión respecto de los mecanismos para la solución de controversias.

El MCCA cuenta con un Arancel Externo Común (AEC), que contempla tasas de 0% para los bienes de capital y materias primas, de 5% para materias primas producidas en Centroamérica, de 10% para bienes intermedios producidos en la subregión y de 15% para bienes de consumo final. Los niveles arancelarios de las distintas categorías de bienes consideradas en el AEC son aplicados desde marzo de 2002 por todos los países, salvo en el caso de los bienes intermedios, con respecto a los cuales Honduras se comprometió a unificar sus niveles con el resto de los países para diciembre de 2003. La Unión Aduanera se rige por el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano. Hasta el presente se ha armonizado 73% del AEC y se ha acordado que las modificaciones arancelarias que permite el Convenio sólo podrán realizarse en forma consensuada. De manera importante, las naciones centroamericanas han firmado un tratado de libre comercio con Estados Unidos; con ello han ratificado su posición y han avanzado de manera virtual en las negociaciones del ALCA, estrategia que Estados Unidos ha venido implementando con algunas naciones de la Comunidad Andina.

Para resumir, podemos señalar que, no obstante los sensibles avances del SICA, a más de 40 años de su inauguración, sigue luchando por consolidar una etapa intermedia de integración, que sería la constitución de una unión aduanera en tránsito hacia una unión económica. Sin embargo, más allá de estos esfuerzos, resulta evidente que el tiempo transcurrido no ha sido suficiente para concretar su objetivo original de un mercado común, y que 10 años tampoco le han bastado para formar una

unión económica, debido principalmente al incumplimiento de compromisos de los países parte.

### *Comunidad Andina de Naciones*

A pesar de pertenecer a la ALALC desde 1960, en 1969 los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú firmaron el Acuerdo de Cartagena, por el cual se fijaron como meta la formación gradual de un Mercado Común Latinoamericano (objetivo que también formaba parte del Acuerdo Latinoamericano de Libre Comercio), para lo cual debían constituir una unión aduanera con desgravación automática.

En 1987 se firma, en la ciudad de Quito, el Protocolo al Acuerdo de Cartagena, por el cual se hace una flexibilización de los compromisos, la creación de un sistema de comercio administrado y la disminución del alcance del tratamiento común de capitales extranjeros. La debilidad de vínculos económicos iniciales entre sus miembros y las dificultades que habían enfrentado varios de ellos condujeron al incumplimiento y postergación de muchos de los compromisos asumidos.

A partir de 1995 la Unión Aduanera Andina tiene un relanzamiento, y entra en funcionamiento el Arancel Externo Común, el cual, para Colombia, Ecuador y Venezuela acordó niveles básicos de 5%, 10% y 20%. En cuanto a Bolivia, tuvo un tratamiento preferencial que le permite no aplicar el nivel de 20%. Perú, por su parte, no suscribió originalmente este acuerdo, a pesar de lo cual, desde 1997 se ha ido incorporando de manera progresiva. En 2001, sobre la base de una propuesta de la Secretaría General, se iniciaron negociaciones para establecer un AEC unificado, que los países miembros deberían aplicar por igual a partir de mayo de 2002.

Este proceso, después de haber enfrentado complicaciones en cuanto a la definición de la estructura y niveles del AEC, du-

rante agosto de 2002 permitió el intercambio de propuestas sobre niveles arancelarios por producto, lo que hizo posible que los países acercaran más sus posiciones. Después se pasó a un proceso de consultas internas, tras lo cual se confirmó la meta de culminar el proceso de definición del AEC durante 2002. En las negociaciones de las tarifas del arancel unificado se consideran también los regímenes especiales de tratamiento arancelario diferenciado y el sistema de bandas de precios para los productos agrícolas. Asimismo se acordó armonizar los regímenes especiales del comercio intrasubregional y establecer mecanismos de defensa comercial común para preservar el AEC.

El 14 de octubre de 2002, en la Reunión Ampliada de los Ministros de Relaciones Exteriores, de Economía y Hacienda, Comercio Exterior y Agricultura, se acordó un nuevo AEC, que comprende 62% de coincidencias entre los cinco países y 38% de aproximaciones. En este instrumento se consideran niveles de 5%, 10% y 20% para alrededor de 4200 partidas arancelarias.

A la fecha se aprecia un proceso inacabado de resultados insuficientes, reconocido por sus propios integrantes, quienes así lo manifestaron en voz del ex presidente ecuatoriano Alfonso López, en la “Semana de la CAN y la Fiesta por el Pensamiento”, celebrada en julio de 2003 para festejar los 220 años del natalicio de Simón Bolívar, al señalar que “la falta de voluntad política de los gobiernos y autoridades ha frenado un proceso de integración que lleva varios años de retraso”.<sup>5</sup> El mandatario agregó que todos sabían el diagnóstico, pero que habían faltado decisiones concretas y mediatas. A lo anterior deben sumarse los continuos incumplimientos a lo pactado, como es el caso, por ejemplo, de 19 sentencias pendientes de cumplir de conformidad con la normativa andina adoptada, lo

---

<sup>5</sup> Véase *La Hora* (Ecuador), 22 de julio de 2003.

cual detiene el avance del proceso además de restar confianza y seguridad tanto económica como jurídica a los inversionistas y empresarios internos o externos de la subregión.

### *Comunidad del Caribe*

Este esquema de integración presenta diversas particularidades. A pesar de ser la entidad que más países aglutina (15), su valor económico en el componente latinoamericano es el menor. La mayoría de las naciones que lo integran son de habla inglesa y miembros de la Comunidad Británica de Naciones y del Acuerdo Lomé con la UE (excepto Montserrat), por lo que sus productos gozan de acceso preferencial en los mercados europeos.

Al no pertenecer a los esquemas de integración surgidos en la década de los sesenta (ALALC, MCCA), los Estados del Caribe, después de un frustrado intento de la Federación de las Antillas, en 1968 se unen por intermedio de la Asociación de Libre Comercio del Caribe (Carifta), que tuvo, entre otros objetivos, la creación de una zona de libre comercio a través de un camino que pasara por el establecimiento de un arancel externo común, la integración regional de actividades industriales, una política regional de incentivos a la industria con tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo del grupo y la introducción de procedimientos especiales para la comercialización de productos agrícolas.

En la Séptima Conferencia de Jefes de Gobierno, celebrada en octubre de 1972, se decidió transformar el Carifta en un mercado común que comprendiera aspectos de la cooperación funcional y la coordinación de políticas frente a terceros países; lo que se llevó a cabo ese mismo año por medio del Tratado de Chaguaramas.

A principios de los años noventa los países miembros decidieron racionalizar el AEC de la Comunidad. Su nueva estructu-

ra quedó aprobada a fines de 1992. La misma contempla un programa quinquenal que conducirá finalmente a un rango de valores entre 5% y 20%. No obstante el cumplimiento del AEC, éste no ha estado exento de problemas en cuanto a los criterios de su aplicación y de merma de recursos fiscales. Con respecto al libre movimiento de bienes y mercancías entre los países de la Caricom, recientemente se constató, por la Secretaría de la Comunidad, que por lo menos en seis países aún se requerían licencias para la importación de productos sensibles a su producción local. En este sentido el avance de la Caricom presenta la misma similitud en cuanto a incumplimiento de procesos y objetivos que los demás esquemas subregionales.

### *Mercado Común del Sur*

A mediados de los años ochenta, dos presidentes significativos en la vida democrática de Brasil y Argentina, José Sarney y Raúl Alfonsín, respectivamente, se reunieron en Foz de Iguazú para reflexionar acerca del Mercosur. El Mercado Común del Sur es resultado de la conciliación de las diferencias políticas e históricas de esos dos países, que son sus principales integrantes. De Argentina provino la iniciativa de desarrollar con su vecino del norte una “asociación preferente”; de ahí que en febrero de 1986 invitara a representantes brasileños a discutir la idea de la integración y sus posibles ventajas. Una preocupación central que fluyó desde el principio fue la de pensar en un Mercosur que no se cerrara en sí mismo sino que fuera el camino más apropiado para mejorar la inserción de otros socios en el contexto internacional. Finalmente, el 26 de marzo de 1991 los presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, así como sus respectivos ministros de relaciones exteriores, firmaron en Asunción el tratado del mismo nombre para constituir el Mercado Común del Sur.

Desde su nacimiento el Mercosur ha luchado por su supervivencia. Una mayoría de analistas y observadores apostaba desde siempre que las diferencias históricas entre Brasil y Argentina eran irresolubles, por lo que consideraban inviable cualquier esquema de integración subregional que partiera de estas dos voluntades. Hoy en día el debate sigue en el aire y, a pesar de su propia existencia, de sus resultados así como de su resistencia a las crisis del tequila (1995), la asiática (1997), la rusa (1998), la brasileña (1999) y la argentina (1999-2003), las críticas al Mercosur se siguen planteando y en algunas ocasiones pronostican su disolución. A lo anterior se agrega la problemática generada por sus propios autores, quienes en un intenso proceso cultural de integración enfrentan insuficiencias económicas y procesos políticos inacabados.

En el terreno formal es larga la lista de los obstáculos que todavía limitan el ejercicio pleno del Mercosur, catalogado en la actualidad como una “unión aduanera imperfecta”. La falta de consistencia del AEC, de la correcta regulación de las restricciones no arancelarias, de la complementación del proceso de liberación comercial, son algunos de los acuerdos no perfeccionados. La no incorporación a las legislaciones nacionales de las normas “comunitarias” adoptadas (porcentaje que se estima en 50%) es parte también de las importantes omisiones que complican la definición de un esquema que desborda una influencia comunitaria en sus pronunciamientos, pero que no acaba de incorporarlos en su normativa y en el cumplimiento de sus acuerdos. En este punto destaca de manera preocupante que el derecho interno brasileño, no obstante el compromiso firmado en el Tratado de Asunción, siga privilegiando su normativa interna respecto de sus obligaciones internacionales derivadas de dicho acuerdo.

A pesar de la conclusión de los fallos de los primeros tribunales arbitrales ad hoc del Mercosur durante 1999, los casos de

incumplimiento de reglas preestablecidas que se han presentado a lo largo de los últimos años siguen siendo una de las asignaturas pendientes, ya que inciden directamente en el tema de la confianza y han ocasionado que algunos de sus críticos cuestionen su vigencia y grado de cumplimiento. Este problema se sintetiza en la falta de coerción para obligar a los Estados parte a cumplir con el resultado de los procesos arbitrales a los que ellos mismos se han sometido.

Sin embargo, el reto principal que enfrenta el Mercosur es político; pasa por la conciliación de sus partes con respecto al papel que jugará este esquema de complementación en el futuro inmediato dentro de la dinámica de integración que vive la zona en razón del ALCA. En este sentido, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay se cuestionan si el Mercosur será un paraguas de negociación frente al ALCA, una figura de límites sudamericanos o, en la visión de sus fundadores, logrará “la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”.<sup>6</sup>

Este tema, que figura precisamente en la mesa de los debates, ha ocasionado ya algunos disensos entre las partes. Por un lado, Brasil no ha podido convencer a sus socios ni a la región en general de que sus estrategias subregionales son complementarias y no hegemónicas. A propósito Roberto Bouzas señala, desde la perspectiva argentina, que “Brasil [...] tiene una tendencia histórica a la introversión y al aislamiento, a actuar cíclicamente con aspiraciones ‘de gran potencia’ regional y a resistir el imperio de las reglas porque la flexibilidad cuenta

---

<sup>6</sup> Arturo Oropeza García, *México-Mercosur: un nuevo diálogo para la integración*, México, Programa de Estudios de Posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Centro Argentino para las Relaciones Internacionales, 2002, p. 309.

a su favor”.<sup>7</sup> Por su parte, en relación con algunos comentarios acerca de que Brasil ha venido impulsando decisiones que aparentemente no consulta de manera previa con sus socios, el canciller uruguayo Didier Opertti manifestó lo siguiente: “Me refiero concretamente a si vamos a generar un Mercosur que reconozca liderazgos sin consulta previa, o que admita, diría encabezamientos, con consulta previa”.<sup>8</sup>

De la falta de un proyecto común, el Mercosur ha pasado a preguntarse si la forma en que se va dibujando el nuevo esquema, a través de un discurso “sudamericano”, es suficiente de cara a los retos globales, o si es “conveniente” frente a las negociaciones del ALCA. De igual modo, su problemática actual pasa por la toma de confianza de un liderazgo natural brasileño que, en medio de un futuro complicado e incierto, tendrá que ganarse ante sus socios el calificativo de constructivo y confiable. Sería muy lamentable que esta “reconstrucción sudamericana” —que no sería más que el regreso a una visión ya superada de la década de los sesenta, a través de la cual se formó la ALALC— desconociera las nuevas condiciones y a los nuevos jugadores del siglo XXI, en perjuicio de la no utilización integral del patrimonio latinoamericano.

Más allá de esta problemática debe reconocerse que la única agenda visible de cara al ALCA ha sido la presentada por el Mercosur, el cual, a través de las posturas brasileña y argentina, ha defendido con elocuencia sus intereses con respecto del sector agrícola, así como la suspensión discrecional en la aplicación de medidas antidumping de parte de Estados Unidos. En esta línea de posiciones lo único lamentable es que la agenda confrontada no integre un orden mínimo de necesidades que

---

<sup>7</sup> Roberto Bouzas, “Política, liderazgo e integración económica”, en *TodaVIA*, 2003, p. 19.

<sup>8</sup> Agencia Associated Press (AP), Montevideo, 30 de agosto de 2003.

involucren a todos los países de la región (fondos de desarrollo, tecnología, problema asiático, etcétera), y que se haya lanzado desde una plataforma subregional ante la ausencia e incluso falta de apoyo de los demás países latinoamericanos.

Por todo lo anterior podríamos resumir que, a más de cuatro décadas de iniciar la formación de los esquemas de integración de la región latinoamericana, su geografía actual se sintetiza en la figura de cinco procesos inacabados que por diversas razones y circunstancias no han podido cumplir en tiempo con las metas fijadas. De igual modo se puede agregar que a través de esta atomización de lo complementario, los 32 países de la zona presentan una posición débil y fragmentada que, frente a Estados Unidos en el ALCA, no fortalece sus aspiraciones de negociación.

### *Tratados de libre comercio*

De manera paralela a los esquemas de integración, a partir de la década de los noventa apareció un fenómeno consistente en la celebración de tratados de libre comercio entre los diferentes países latinoamericanos, el cual comenzó de manera incipiente, a fin de actualizar las relaciones de intercambio no resueltas por los anteriores esquemas y, a la fecha, se ha incrementado de manera peligrosa confundiéndose la facilitación comercial moderna con la idea simple de un mayor número de tratados.

En la actualidad, junto con los cinco esquemas de integración más relevantes, existe un número aproximado de 48 tratados de libre comercio celebrados por y entre 32 países latinoamericanos, lo que ha generado una multiplicación de líneas de comercio llevadas al infinito, que en vez de llenar el vacío dejado por la insuficiencia jurídica y comercial de los esquemas que los precedieron, han venido a generar un excesivo tráfico de reglas y disposiciones que no favorecen el intercambio intrarre-

gional, a pesar de que se deriven de acuerdos jurídicos de segunda generación. En este obsesivo esquema de firma de tratados de libre comercio entre los países de la zona, lamentablemente se ha llegado a confundir la fórmula del comercio, suponiendo de manera burocrática que, a mayor número de tratados, se dará en automático un mayor desarrollo.

Por esta razón, la confusa y excesiva reglamentación que hoy cruza y administra la región tan sólo produce un incipiente intercambio intrarregional de 15%, el cual riñe con el eficiente intercambio que por ejemplo practica la UE, la cual, como ya lo señalamos anteriormente, a través de un solo cuerpo jurídico-comercial, regula y armoniza el intercambio intrarregional de los 25 países que la componen, mismos que únicamente precisan de una normativa comercial, clara y transparente, para realizar con certeza jurídica y predictibilidad todas sus operaciones de comercio.

## **Resultados de la integración**

En la perspectiva del ALCA, como hemos referido anteriormente, podemos decir que América Latina presenta un escenario dividido carente de una estrategia regional de cara al cierre de las negociaciones en 2005. El detente de las negociaciones a lo largo de 2004, de ninguna manera refleja una estrategia común o el advenimiento de una propuesta regional, sino más bien representa la continuación de una postura que apuesta a la no firma del tratado, como si ello resolviera el hueco que existe en la región.

Se puede subrayar también que las 32 naciones que componen la comunidad latinoamericana, que tan sólo representan 5% del PIB mundial, 6% del comercio del mundo y 9% de su población, se alinean en el juego de la mundialización a través de

por lo menos cinco grupos subregionales y 48 tratados de libre comercio, por medio de los cuales pulverizan y diluyen su fuerza política y económica. En cuanto a sus modelos de integración, habiéndose trazado objetivos de formar mercados comunes, e incluso uniones económicas como el SICA, después de 40 años el avance mayor que reportan es el de “uniones aduaneras imperfectas”, caracterizadas por su falta de seguridad jurídica y de certidumbre económica, lo cual manda un mensaje de desconfianza a los inversionistas y empresarios de la zona.

Los marcos jurídicos, como hemos podido apreciar, siguen operando esquemas de primera generación, que se distinguen por la insuficiencia de sus ofertas. Incluso el Mercosur, cuando ha celebrado acuerdos 4 + 1 con Bolivia, Chile y Perú, lo ha hecho bajo el formato de Acuerdos de Complementación Económica (ACE), de la Aladi. Por su parte, México, Brasil y Argentina, países que integran cerca de 75% del PIB de América Latina y que conforman aproximadamente 80% del comercio de la región, tienen montada su infraestructura de intercambio bilateral en acuerdos de complementación económica, lo cual no ayuda al intercambio y le resta certeza jurídica a la inversión.

Celebrar estos ACE frente y dentro de las negociaciones del ALCA los define como obsoletos desde el momento de su firma. Circunscribirlos al tema de bienes, cuando el ALCA propone servicios e inversión, además de los “temas nuevos” como los laborales, ecológicos y otros, los deja faltos de materia. Manejar criterios selectivos de desgravación producto a producto, cuando el ALCA y los demás modelos jurídicos de segunda generación comprenden todo el universo arancelario, es condenar estos esfuerzos a ser derecho jurídico comercial vigente, pero carente de toda positividad; a seguir negociando con criterios de 1960, cuando ya se despliega toda una gama de disposiciones que podrían facilitar y acercar el comercio intrarregional de la zona. Por ello, más que de los logros de la integración, tendríamos que tratar

de resumir los costos de la no integración o de la “desintegración”.

### **Los costos de la “desintegración”**

Para los países latinoamericanos la integración ha sido una alternativa que habrá que desarrollar dentro de sus estrategias de crecimiento desde el momento que Simón Bolívar, hace 190 años, exhortó a los países de la región para que “configuraran un poderoso bloque que les permitiera fijar una posición equitativa y de equilibrio frente a las grandes potencias del mundo”.<sup>9</sup> Sin embargo, a diferencia del siglo XIX, en que la integración era un sueño o una utopía conveniente, en el siglo XXI se ha transformado en una necesidad indiscutible. Hoy, su ausencia o su ineficiencia se traducen en menos desarrollo, en disminución del PIB latinoamericano, en menos empleos y, sobre todo, en la imposibilidad de enfrentar regionalmente los retos globales.

De este modo es posible sintetizar los resultados de la “desintegración” en los siguientes puntos:

*Pérdida de la maximización de la fortaleza económica de la región.* El PIB de toda Latinoamérica representa aproximadamente 15% de la economía americana y un poco más de 40% de la segunda economía del mundo, que es la japonesa. Desde esta perspectiva es fácil advertir que el reto global de las naciones latinoamericanas es significativamente asimétrico. Por ello resulta estratégico que los países de la región utilicen de manera inteligente la suma de sus activos, en particular aquellos cuya instrumentación no tiene costo.

---

<sup>9</sup> A. Oropeza García, *op. cit.*, p. 256.

En el mundo de la competencia global, tanto en el plano nacional como en el de la pequeña empresa, es importante hacer un recuento de fortalezas y debilidades para inmediatamente utilizar de manera estratégica las primeras y subsanar las segundas. La suma de los activos económicos más importantes de América Latina merece una mejor utilización. Por ejemplo, el PIB de Brasil (540 000 MDD), con toda su dimensión, tiene un mayor poder de negociación cuando se suma al de los otros tres países del Mercosur. El PIB del Mercosur, que representa más de 50% del valor económico de Latinoamérica, agregado al PIB más importante de la región, que es el de México, daría un poder de negociación y convocatoria de cerca de 75% del valor total de la zona.

La unión de la fortaleza económica de estos países, como un ejemplo de partida, no se refiere únicamente al PIB, pues alrededor de esta gran simbiosis de economías totales, fluyen la riqueza del mercado intrarregional y el talento de los empresarios y trabajadores locales. De este modo, la suma de estas fortalezas económicas se podría traducir en mejores negociaciones hemisféricas (de cara al ALCA) y extrarregionales; también, en mejor sinergia de negocios: cadenas productivas internacionales, regiones complementarias; líneas de manufactura regional; intercambio tecnológico; complementación comercial, entre otros. La suma de esta fuerza económica que justifica por sí misma su complementación, brindaría al mismo tiempo la posibilidad de estructurar una mejor *protección económica* respecto a los bloques extrarregionales y frente a las negociaciones del ALCA. De igual modo, les daría a sus participantes la posibilidad de instrumentar políticas comunes en materia económica, financiera y jurídica, que les propiciara un mayor blindaje contra la globalización. En este tema, la falta de visión y voluntad política de México, Brasil, Argentina y Chile quedan como un importante pasivo a demandar.

*Aumento del costo de las transacciones.* Hoy en día, a México le resulta más económico enviar la mayoría de sus mercancías a Estados Unidos o a países tan lejanos como Grecia o Polonia, en términos de costo arancelario, que a la región del Mercosur. Igualmente, le cobra menores tarifas de importación, de manera general, a países distantes como Alemania o Suecia, que a productos provenientes de Brasil, Perú o Argentina. Si un exportador mexicano quiere introducir sus productos a 15 países de la UE, tan sólo tiene que recurrir a una normativa comercial establecida para el largo plazo, que le da con claridad las posibilidades de su inversión y su producto. Por el contrario, si pretende hacerlo a alguno de los cuatro países del Mercosur, tiene que revisar alrededor de 19 acuerdos (en su mayoría de corto plazo, tres años) entre los que destacan: 2 de alcance regional y 17 de alcance parcial; y, dentro de este último, 3 de complementación económica, 2 de negociaciones, 8 comerciales y 5 de acuerdo con el artículo 14 del Tratado de Montevideo, que en conjunto, en promedio, tan sólo le facilitarían 8% del universo de productos intercambiables. Finalmente tendría que agregar el último tratado de libre comercio firmado recientemente con Uruguay.

Lo anterior es únicamente un ejemplo del alto costo que en materia de transacciones los empresarios latinoamericanos deben pagar para aprovechar las posibilidades del comercio intrarregional, el cual se ha agravado ante el interminable cruce de plazos, vencimientos, condiciones y excepciones que se establecen en los inagotables tratados de libre comercio que firma la zona. El concepto de adecuación bilateral o multilateral que enarbola esta corriente no hace más que justificar la falta de capacidad política de los países de la región para adoptar medidas comerciales de carácter general, que desgraven y faciliten su intercambio.

*Desaprovechamiento de la fortaleza cultural como facilitadora de negocios.* La UE aglutina 25 países a partir de mayo de 2004, que representan 19 lenguas y más de cinco religiones importantes. A pesar de haber registrado en su territorio las guerras mundiales más atroces a lo largo de su historia, hoy su esquema de integración económica y política es un ejemplo de liderazgo para los demás continentes, con base en los excelentes resultados obtenidos en materia de integración.

Los países latinoamericanos, por su parte, además de compartir un territorio son copartícipes de lo homólogo: de la cultura común que los baña desde el Río Bravo hasta el canal del Beagle. Su lengua principal, el español, que es hablado por 74% de sus habitantes, desde México hasta la Tierra del Fuego, es el principal vínculo de identidad y comunicación. El portugués, que es hablado por 23% de sus pobladores, nunca ha sido un obstáculo para compartir la cultura, los sentimientos y los negocios. La religión católica, que convive de manera armónica con las demás religiones de la zona, continúa siendo la más importante de la región y comprende 80% de su población, lo cual constituye un factor de unión en el esquema social latinoamericano. La historia es una hermandad compartida a través de la conquista, la independencia y demás movimientos que en mayor o menor medida les fueron perfilando su carácter de nación. Los conflictos intrarregionales no se comparan en ningún momento con los grandes hechos bélicos que han conmocionado a Europa.

En suma, la cultura de América Latina es una fortaleza que se debe capitalizar dentro del nuevo modelo económico de competencia global, y al no hacerlo así origina un costo en la facilitación de negocios. Los factores lenguaje e idiosincrasia son aspectos de gran relevancia en el mundo de los negocios globales, que obligan a la región a orientar sus procesos de integración por el camino de sus homólogos, donde el comercio y

el intercambio tienen un gran potencial, amparados por la familiaridad que brinda el idioma y el hábitat común.

El mejor aprovechamiento del mercado interno de América Latina pasa por el reconocimiento de la fortaleza cultural de sus países, por adoptar la cultura como un factor sustantivo del negocio hemisférico. Si el nuevo enfoque global obliga a reconocer nuevas fronteras, los países del área deben ampliar las suyas, en primer término, desde el Río Bravo hasta la Patagonia. En este sentido, unir los extremos geográficos de la cultura de la región bajo un enfoque económico —por un lado, México, y, por el otro, Argentina, Chile y Brasil— es crear un puente cultural por el cual transite de manera natural todo el intercambio comercial y económico de la zona.

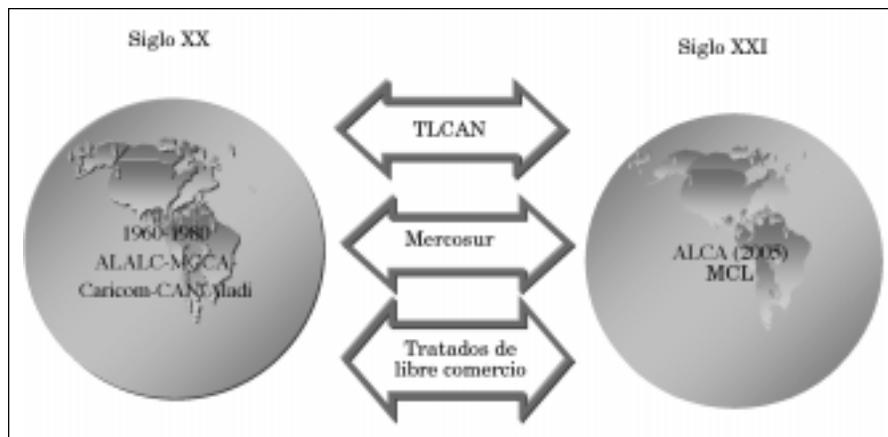
### **El futuro de la integración en Latinoamérica frente al ALCA**

Las 32 naciones del área, de acuerdo con su dimensión y circunstancia, viven los embates de la nueva economía global a través de sus diferentes manifestaciones (crisis financiera, de mercado, de estabilidad, entre otros), las cuales inciden directamente en su desarrollo, ya sea limitándolo u ofreciéndole una oportunidad de crecimiento.

Por ello, la construcción de su perfil al inicio de un nuevo siglo, pero sobre todo de una nueva manera de generar riqueza y desarrollo, debe partir del reconocimiento mutuo de complementariedad de los países del área, de la sinergia que puede producir la fusión de sus respectivas fuerzas. La época de los mercados proteccionistas y cerrados ha terminado. El embate del nuevo liberalismo feroz debe modularse y esto sólo se podrá lograr ante la unión de sus fortalezas.

## Cuadro 2

### Evolución de los procesos de integración en Latinoamérica



El regionalismo es una expresión de madurez y voluntad política que transita por el desarrollo de las naciones. Latinoamérica, después de 40 años de avanzar en diferentes líneas formales de integración moderna, vive el reto de ir más allá, reconociendo que su globalización inicia dentro de sus propias fronteras, con la suma de sus subregiones y la compactación de toda el área, a fin de estar mejor provista para hacer frente a su desafío histórico.

En esta dinámica, el Estado latinoamericano moderno enfrenta el reto, en lo particular, de agotar todas las medidas económicas, políticas y sociales que estén a su alcance, de una manera innovadora y eficiente; al mismo tiempo tiene, sin embargo, la oportunidad y la obligación de buscar sus complementariedades productivas con su región, como una estrategia posible encaminada a influir y modular en su beneficio las fuerzas dinámicas de la mundialización. Es claro que una política a ultranza, que sólo apuesta al éxito del Estado, estará condenada al fracaso.

Al respecto Jorge Campbell recuerda oportunamente que:

el éxito o el fracaso de la estabilidad y el crecimiento económico no sólo debe buscarse en los factores económico-estructurales (sistemáticos), sino que debe hacerse jugar a las imperfecciones del mercado interno, las ineficiencias económicas y las rigideces sociales e institucionales (corrupción política, estructuras sociales-burocráticas) domésticas.<sup>10</sup>

Sin embargo, más allá del reconocimiento a la mejora del Estado latinoamericano en lo interno, no puede dejar de denunciarse la contradicción y la insuficiencia de un proceso que hoy, a diferencia de épocas anteriores, lo amenaza y lo reta en lo interno y en lo global. De ahí que la integración, como respuesta a la globalización, sea una de las enormes posibilidades que tienen los países en desarrollo de participar e influir en el proceso global, al igual que de recomponer los términos de su ecuación.

En este marco de referencia de la integración latinoamericana, la oferta de la firma de un Tratado de Libre Comercio de las Américas detona, más allá de una simple respuesta “corto placista” que pueda reducirse a una afirmación o a una negativa, toda una reflexión que lleva a replantearse el presente y el futuro de la región.

No cabe duda que el acuerdo hemisférico y sus contenidos representan un tema esencial en la vida de los pueblos latinoamericanos; sin embargo, la pregunta de fondo no es si el ALCA se va a firmar o no, sino más bien si América Latina ha pensado o puede formular una respuesta para antes y después del ALCA como región; si será capaz de ordenarse y tener alguna

---

<sup>10</sup> Jorge Campbell, “El ALCA y la sociedad abierta. ¿Corrección o profundización del Consenso de Washington?”, en A. Oropeza García (coord.), *ALCA un debate sobre la integración*, México, IIJ-UNAM, 2004, p. 15.

propuesta inteligente que le permita enfrentar y convivir de manera complementaria con este gran mercado de productos.

Es evidente que esto no ha sucedido a la fecha y, por el contrario, en el campo de la integración se siguen privilegiando tratos subregionales. En Sudamérica, por ejemplo, se percibe un mayor acercamiento del Mercosur con los países de la Comunidad Andina, con los cuales se sigue un proceso de firma hacia un tratado de libre comercio del tipo 4+1, al cual ya le ha precedido un TLC Perú-Mercosur. México y Centroamérica fortalecen, por su lado, sus lazos comerciales a través de tres tratados de libre comercio y dos mecanismos de cooperación, por medio de los esquemas “Tuxtla” y “Puebla-Panamá”; incluso a últimas fechas se menciona la posibilidad de la formación de un Mercado Común Mesoamericano. La Caricom continúa su proceso de manera aislada, atendiendo sus compromisos y sus plazos. La Aladi, por su parte, observa en su inacción el irrefrenable proceso de su extinción.

Ante esta perspectiva, la reconfiguración de los procesos de integración de América Latina parece ajena a la dinámica de bloques impuesta por la mundialización de la economía, cuyo paradigma, la UE, está implementando su proyecto de Constitución y anexando 10 nuevos integrantes. De igual modo, la región latinoamericana parece desconocer la amenaza creciente a su actual proyecto de desarrollo que proviene de Asia del Este, la cual, con el crecimiento económico anual más alto del mundo (6%), avanza lentamente en sus mecanismos de integración formal e informal. A su paso, ante una estrategia de largo plazo, políticas eficientes y la instrumentación de un “dumping social” que avasalla a las fragmentadas economías de la zona, colapsa el modelo manufacturero latinoamericano.

Al analizar estas actitudes pareciera que las voluntades políticas de la región se encuentran alejadas de la historia y del dinámico proceso de recomposición que protagoniza el mundo,

en una actitud sin prisa ni rumbo sobre las posibles soluciones de los modelos nacional y regional que pudieran resolver el tema de su crecimiento.

En caso de firmarse, el ALCA, con toda su fortaleza, tan sólo representaría 67% del comercio de la Unión Europea. En materia de población, acumulando los recursos humanos de 34 países hemisféricos, éstos comprenderían 63% y 82% de la demografía de China e India, respectivamente. Dentro del ALCA, Latinoamérica, con toda la fortaleza de cada uno de los 32 países que la componen (exceptuando Cuba), sólo representaría 13% de su valor económico y 26% de su comercio total. Fragmentada, dividida, la región se pulveriza ante el ALCA y pierde peso. Por ejemplo, el Mercosur apenas estaría representando 6.2% de su potencial económico y aproximadamente 6% de su comercio total. El SICA significaría 0.5% de su PIB global, y la Caricom, 0.3%.

En esta valorización del peso de los números, de los reza-gos sociales y de los retos globales, resulta evidente que de México a Argentina hay un solo bloque con peso específico, que es el latinoamericano, el cual sigue en espera de ser reconocido y utilizado por sus pobladores en la mejor defensa de sus intereses. Seguir manejando de manera descontextualizada la simulación de cinco bloques subregionales, únicamente se traduce en débiles negociaciones extrarregionales, en perjuicio de los habitantes de la zona.

Por ello el ALCA viene, en primer término, a descubrir la insuficiencia de la integración latinoamericana y, en consecuencia, a poner a debate el camino de complementación que están dispuestos a seguir sus integrantes. A nadie escapa que ante la firma del tratado hemisférico, cualquiera que sea su profundidad, se dará en automático un proceso de erosión en la estructura y en la vida política de los diferentes esquemas subregionales, ya sea porque absorba parte de sus negociaciones o resuelva en el tiempo los rezagos en materia de normativa y

obligatoriedad comercial. Ante la firma del ALCA, las “uniones aduaneras imperfectas” se verán en la disyuntiva de perfeccionar sus objetivos de mercados comunes o desaparecer frente a la fuerza de una nueva generación de relaciones comerciales hemisféricas. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), modelo de partida de las negociaciones del ALCA, de igual modo enfrentará el reto de su evolución para no ser absorbido por el acuerdo continental.

Por otro lado, el detente que ha sufrido el proceso de negociación del ALCA en 2004 debería observarse con todo cuidado, ya que el paro de las negociaciones globales ha generado un avance en el acercamiento bilateral comercial de Estados Unidos, que se ha extendido a países como Chile o subregiones como Centroamérica y algunos países de la Comunidad Andina. Esta situación ha dibujado el peor de los escenarios, o sea, por un lado, la pulverización de las fortalezas de la región y, por el otro, la negociación latinoamericana frente a la nación más poderosa de América del Norte y no entre ella misma, con lo cual se ha dejado íntegro su muro arancelario de 16% en promedio.

En este horizonte, la complementación de los países latinoamericanos aparece como una propuesta anunciada; como el reto para los gobiernos actuales de ir construyendo una respuesta conjunta, dejando atrás las limitaciones y la falta de voluntad política que lo han evitado. Lo pueden hacer como reacción, ante los fenómenos que se vayan presentando, como en el caso del ALCA, o con anticipación, planeando el papel que deberá jugar la zona en el presente siglo dentro de su margen de maniobra.

La firma del ALCA representa al mismo tiempo una oportunidad y una amenaza, que reta y cuestiona al continente. Sin embargo, Latinoamérica no puede conformarse, en su caso, con una zona de libre comercio (que sería el ALCA), ya que sobre la

misma desde hoy se puede decir que, en el mejor escenario de su negociación, no dejaría de ser más que un esquema complementario de desarrollo regional que no resolvería por sí solo el problema económico de la zona. Por ello, con visión de futuro, la región deberá buscar esquemas de integración superior (como podría ser un Mercado Común Latinoamericano) que, conjuntamente con el ALCA, le den un posicionamiento estratégico global. Un esquema que además de impulsar su desarrollo económico equilibrado tienda a la protección de su acervo comunitario, reafirme su identidad y promueva un espacio latinoamericano de libertad, seguridad y justicia.