

Regionalismo en las Américas

31. Los años de la posguerra vieron nacer los primeros intentos concertados de poner en práctica la visión de Bolívar. Los proyectos de integración latinoamericana de las décadas de 1960 y 1970, basados en un modelo cerrado de industrialización mediante la sustitución de importaciones y movidos por un objetivo esencialmente desarrollista, buscaban también obtener un mayor margen de autonomía frente a los Estados Unidos y al «primer mundo» en general.

32. Sin embargo, las primeras iniciativas integradoras se hundieron con el fracaso del modelo de industrialización, la caída del populismo y los retos de las democracias ante la aparición de regímenes militares y autoritarios. La falta de legitimidad de los regímenes autoritarios, la crisis de la deuda, y la «década perdida» de 1980, llevaron a un cambio de dirección: el objetivo del desarrollo sostenible, la estabilidad política y las modalidades de relacionarse con el resto del mundo pasaron entonces a ser colocados en moldes diferentes. Al mismo tiempo que se expandía el movimiento de redemocratización, América Latina se ceñía a la disciplina del ajuste estructural impuesta por las instituciones financieras internacionales para lograr la estabilidad macroeconómica.

33. En el inicio de los años noventa, la democracia había sido restaurada en la mayor parte del continente, al igual que la estabilidad macroeconómica. Cuatro grandes desafíos se plantean a partir de entonces: consolidar la democracia, garantizar la justicia social, asegurar la inserción competitiva en la economía mundial globalizada, y la participación en un sistema internacional posterior a la guerra fría que duda todavía entre una dimensión multilateralista y el retorno al unilateralismo y a la política de potencias.

34. América Latina respondió a estos desafíos con la integración regional, esta vez con formas más flexibles y más pragmáticas, al tiempo que retomaba su tradición multilateralista y la antigua ambición de diversificar sus relaciones externas. Sin embargo, la estrategia ya no era la defensa, destinada a protegerla de la libre competencia, sino que se escogió esta vez el camino de la integración, con vistas a potenciar la capacidad de competir y de participar en la economía mundial, que tiende hacia la libertad global del comercio. Por otro lado, también se buscaba proteger los regímenes democráticos y reforzar las relaciones pacíficas entre los países vecinos.

El Mercosur: credibilidad y legitimidad

35. La principal expresión de la integración latinoamericana del inicio de la década de los 90 es el Mercosur, que se afirma como un proyecto de integración abierta. En pocos años, completó prácticamente la unión aduanera y generó flujos de comercio y inversión intra-regional sin precedentes. La competitividad de sus miembros se vio potenciada por una amplia red de infraestructuras y por el inicio de un proceso de conversión productiva, al tiempo que el mercado común ampliado y la estabilidad política y macroeconómica han creado atractivos para la inversión extranjera, igualmente atraída por la privatización de sectores estratégicos de la economía.

36. El Mercosur demostró su vocación de ir más allá del comercio mediante la asociación y la coordinación que extendieron a la esfera política. El Mercosur puso en prueba el compromiso democrático en que se basa, cuando este fue cuestionado por sectores militares del Paraguay en Abril de 1996. También se estableció una cláusula democrática y se creó el Forum de Concertación Política, que incluyó a Bolivia y Chile, países asociados, en el que se debaten cuestiones relacionadas con la democracia y la seguridad regional. Por otro lado, el Mercosur promueve la participación en el proyecto de integración de parlamentarios y de las organizaciones de la sociedad civil. Los municipios, los organismos provinciales, las empresas y otros sectores de la sociedad civil crearon espacios de influencia dónde relacionarse. Todos estos factores contribuyen a redefinir los contornos de la soberanía. Los países del Mercosur cooperan también en el dominio de la seguridad, como ilustran los ejercicios militares conjuntos en zonas transfronterizas y en el Atlántico Sur, incluso con vistas a posibles operaciones de paz en el ámbito de las Naciones Unidas, así como el control del espacio aéreo.

37. La intergubernamentalidad ha funcionado: si no hay política externa común, hay concertación de posiciones y de la acción diplomática. Se crearon la Comisión Parlamentaria, que institucionaliza la colaboración entre los parlamentos, y una instancia de participación de los agentes económicos y trabajadores, el Forum Consultivo Económico y Social. La rápida reacción concertada frente la crisis asiática demuestra la existencia de una capacidad colectiva para enfrentarse a choques externos.

38. El mayor poder de atracción del Mercosur frente a los demás proyectos de integración latinoamericanos es una medida de su éxito político y económico. Tras los acuerdos de asociación establecidos con Bolivia y Chile, el Mercosur está negociando en la actualidad un acuerdo idéntico con la Comunidad Andina y con el Mercado Común Centroamericano.

39. El Mercosur tiene la intención expresa de continuar con su proyecto de integración profunda mientras se amplía a nuevos miembros sin diluirse en un área de libre cambio. El Mercosur no es una simple plataforma de inserción en la economía global, ni tampoco una versión subregional de la agenda de libre cambio hemisférico definida por los Estados Unidos. Su meta es instituir una disciplina colectiva y afirmar una identidad económica y política propia. La adopción de una moneda única forma parte del horizonte de lo posible, sin que exista todavía el consenso necesario para la convergencia monetaria. Las sucesivas crisis financieras internacionales han contribuido a la consciencia dentro del Mercosur de la necesidad de tomar medidas para que sus economías y los sistemas monetarios de los países miembros resistan a los efectos de la fuga de capitales y de las crisis monetarias internacionales. La afirmación de una posición coherente en los organismos internacionales en defensa de sus intereses políticos y económicos también constituye de forma manifiesta un objetivo del Mercosur.

40. El Mercosur no rechaza la creación de un acuerdo hemisférico de libre comercio, pero sí quiere que este sea compatible con un proyecto político y económico más profundo, ya que considera que el libre comercio no es un obstáculo para la profundización. Sin embargo, asegurar la compatibilidad entre los dos proyectos no es tarea sencilla.

La regionalización hemisférica

41. El ALCA ha sido considerada como una pieza de la estrategia americana de afirmación de su predominio político y comercial global, y que mira con desconfianza los proyectos de integración profunda, sospechosos de proteccionismo y de desvío de comercio y, por lo tanto, contrarios al libre comercio. En los Estados Unidos, el ALCA es considerada por algunos sectores como una forma de neutralizar el Mercosur, de afirmar el dominio de los Estados Unidos en la región y de impedir a Brasil que se oponga a ese liderazgo; el Mercosur, por su lado, se considera como una plataforma que posibilita a Brasil promover su proyecto propio para la región, como una alternativa a los Estados Unidos. Si prevaleciera, esta actitud podría crear roces entre los Estados Unidos y el Mercosur; por otra parte, podría estimular Washington a tomar la iniciativa respecto al Cono Sur.

42. El pesimismo sobre el futuro del ALCA que provocó el rechazo en 1997 del *fast track* por parte del Congreso americano dio paso a la convicción de que las negociaciones van a continuar. Su participación en la creación del ALCA suscita en

el Mercosur la cuestión de afirmar una identidad propia en cuanto proyecto de integración – de como volver compatible la participación activa en el ALCA con la consolidación y profundización de su propio proyecto, evitando su dilución.

43. La elección parecería, en un principio, excluyente: o por el área de libre comercio bajo el control de los Estados Unidos, o por dar prioridad a la profundización de la integración. Aunque los factores de tensión entre el Mercosur y el ALCA no han desaparecido, los dos proyectos son aparentemente compatibles, sobretodo teniendo en cuenta la desaceleración del ritmo de las negociaciones para la implementación del ALCA. Además de que la posición negociadora de Estados Unidos se ha visto debilitada por el rechazo del *fast track*, el NAFTA está lejos de ser considerado un éxito, incluso entre los congresistas Demócratas. El NAFTA cuenta igualmente con la oposición de sindicatos y movimientos de defensa del medio ambiente, por argumentos relacionados con la pérdida de puestos de trabajo en Estados Unidos y la degradación del régimen laboral y del medio ambiente, pues los aumentos de los márgenes de beneficios estimulan a las empresas norteamericanas a cambiar su localización hacia zonas en las que los salarios son menos elevados.

44. El rechazo del *fast track* permitió que el Mercosur ganara tiempo. Al estar menos sujeto a la presión inmediata de la liberalización, pudo seguir las negociaciones sin perder el «espacio» de que necesitaba para consolidarse. La unidad que el Mercosur demostró durante la visita del Presidente Clinton a Argentina y Brasil en Octubre de 1997 hizo que los Estados Unidos reconocieran que se encontraban frente a una realidad y no una mera retórica de integración, y la posición firme respecto al ALCA mostró claramente a los negociadores norteamericanos que el Mercosur no estaba dispuesto a sacrificar las exigencias de consolidación interna al ritmo de las negociaciones.

45. La negociación de la liberalización comercial fortaleció el sentido de colectivo y de poder de grupo dentro del Mercosur. La concertación de posiciones a que las negociaciones obligan llevó a los negociadores a crear costumbres colectivas y a que se fijaran en su ventaja, incluso en los términos de la definición de la agenda negociadora.

46. El hecho de que las decisiones sobre el ALCA sean hechas por consenso facilita la participación del Mercosur. La Declaración de San José menciona expresamente la compatibilidad del ALCA con acuerdos bilaterales o subregionales. Por otro lado, la Cumbre de Santiago, celebrada en Abril de 1998, analizó temas políticos y sociales: se centró en la educación, y discutió cuestiones como la erradicación de la pobreza y la protección de los grupos

sociales más vulnerables, la promoción de la justicia social y la consolidación de la democracia. Temas tradicionalmente controvertidos, como la seguridad y el narcotráfico, fueron analizados desde una perspectiva de cooperación, y el documento final de la cumbre aboga por la formulación multilateral de respuestas al terrorismo y al narcotráfico.

47. El final del *fast track* no significó el final del ALCA, y las negociaciones para la liberalización hemisférica del comercio prosiguen, aunque a un ritmo más lento. Hay que tener en cuenta, por otra parte, que el ALCA, *de facto*, independientemente de las decisiones de los gobiernos y de los acuerdos que firman, va tomando cuerpo mientras los grupos económicos americanos y latinoamericanos forman consorcios y alianzas ante la perspectiva de la liberalización comercial. Las más importantes confederaciones industriales y asociaciones empresariales de América Latina y del Mercosur, así como sectores empresariales de Estados Unidos, se están preparando para la realidad del ALCA.

48. También los actores sociales tomaron en serio el ALCA, tanto en los Estados Unidos como en el Mercosur. El Forum Consultivo Económico y Social le concedió un lugar destacado, y moviliza también a los sectores laborales y no gubernamentales americanos interesados por los salarios y por las cuestiones ambientales.

49. En la relación entre el Mercosur y el ALCA, tres países han tenido un papel destacado. Canadá ha contribuido a la efectiva multilateralización de las negociaciones. Su proximidad al multilateralismo y a los derechos humanos, a la democracia y a la justicia social en la esfera regional e internacional constituirá con certeza un factor positivo en la relación que se establecer entre el Mercosur y el ALCA.

50. Chile se encuentra en una posición de cierta ambigüedad, tentado a la vez por la integración y por la liberalización hemisférica, que lo empuja a asociarse al Mercosur, y a participar simultáneamente en el ALCA y en la red de acuerdos bilaterales de libre comercio. Si se adhiere al Mercosur, buscará obtener el papel de «puente», aunque no en exclusiva, entre el Mercosur y el ALCA.

51. México pretende asegurar que el ALCA corresponda a una ampliación del NAFTA. Simultáneamente, está activamente empeñado en la promoción y negociación de acuerdos de libre comercio con varios países y agrupamientos regionales latinoamericanos, no considerando que su ligación a los Estados Unidos y al NAFTA sea exclusiva. Aunque están movidos por estrategias diversas, el fortalecimiento del Mercosur puede suponer una ventaja para México al contribuir a un mayor equilibrio en las Américas y al dar credibilidad a una alternativa de integración y de desarrollo.

Disciplina colectiva, democracia y ampliación

52. Desde la perspectiva de la ampliación hacia la Comunidad Andina, que se está negociando en la actualidad, el Mercosur tiene que cuidar dos aspectos centrales: el límite hasta donde se puede ampliar sin comprometer su profundización, y cuales son los criterios de adhesión y de exclusión, sabiéndose que la legitimidad del Mercosur se basa en la vocación democrática.

53. Las negociaciones para la adhesión de la Comunidad Andina al Mercosur, celebradas en Diciembre de 1997, en Montevideo, han fracasado. En Febrero de 1998, las partes decidieron revisar los procedimientos de la negociación con vistas a llegar a un acuerdo, lo que constituyó el objetivo expresado en la X Cumbre de la Comunidad Andina de Guayaquil, Ecuador, en Abril de 1998.

54. El Mercosur firmó en Abril de 1998 un acuerdo con la Comunidad Andina para la creación de una zona de libre comercio hasta el año 2000, y el calendario para la negociación de la liberalización se fijó entre Octubre de 1998 y Diciembre de 1999. Si se cumple este objetivo, toda América del Sur, con excepción del Suriname y de la Guyana, constituirá una zona de libre comercio el 1 de Enero de 2000. Es decir, el ALCSA podría constituirse antes que el ALCA.

55. La concretización de este objetivo encuentra dificultades por ambas partes. Aunque la Comunidad Andina haya recuperado algo de vigor a finales de los años 80 y en el inicio de esta década, persisten las dificultades para negociar en bloque, y sus miembros han optado más frecuentemente por la negociación bilateral.

56. La formación de una área de libre comercio de América del Sur centrada en el Mercosur, a través de una red de acuerdos firmados con cada uno de los países de la Comunidad Andina, es una otra posibilidad. Se está llevando a cabo en la actualidad una liberalización de hecho en Sudamérica, puesto que el Mercosur ha firmado ya acuerdos de comercio con muchos países de la región. Sin embargo, este proceso se inserta en una dinámica más amplia que incluye todos los países de América Latina, lo que suscita la posibilidad de que un área de libre comercio latinoamericana de hecho se cree antes de la implementación del ALCA.

57. Independientemente de su adhesión o no en un bloque, el Mercosur se enfrenta a la cuestión de ampliarse a la Comunidad Andina sin diluir su *acquis* político y económico, teniendo en consideración que algunos de estos países se enfrentan a problemas políticos y sociales de extrema gravedad.

58. El Mercosur, que definió la defensa de la democracia y de los derechos humanos como su característica fundadora, no puede aceptar incondicionalmente la adhesión de estos países sin considerarlos individualmente. La adhesión de aquellos países

que todavía se enfrentan a problemas como la fragilidad de la democracia, la debilidad del Estado, la corrupción, la violación de los derechos humanos y la violencia política generalizada, no se puede hacer sin cuestionar la identidad democrática de su proyecto y la legitimidad internacional que adquirió. De este modo, en las circunstancias actuales, razones de orden política obstaculizan la ampliación del Mercosur a todos los países de la Comunidad Andina. Por otro lado, el Mercosur no puede alejarse de los importantes problemas políticos, económicos y sociales que afectan la región y constituyen el mayor freno a la consolidación de la democracia.

59. De cara al doble desafío de la ampliación y de la liberalización comercial hemisférica, la cuestión de la institucionalización y de la disciplina colectiva tiene una relevancia particular para el Mercosur. Si se pueden obtener los mismos beneficios de una asociación que no exija la sujeción a la disciplina económica, entonces el Mercosur dejaría de ser viable, sobre todo ante el avance del ALCA. Por eso, no puede optar por una estrategia de postergamiento tanto respecto a las instituciones, como a la disciplina colectiva y a la profundización. Para ampliarse sin correr el riesgo de diluirse, el Mercosur necesita de consolidar y profundizar su *acquis*.

60. *Consolidar la unión aduanera.* Una ampliación demasiado rápida, hecha sin consolidar ni concertar las políticas macroeconómicas, pondría en peligro la sustentabilidad del Mercosur. La reducción de las asimetrías internas y la aproximación de las políticas monetarias de Argentina y de Brasil es otro punto a tener en cuenta - a la convergencia macroeconómica no corresponde aún la convergencia financiera. Otro aspecto a tener en atención es la mayor amplitud tanto de la liberalización como de las políticas comunes, particularmente en materia de servicios y de licitación pública.

61. *Preparar el cambio del milenio del GATT.* La agricultura y los servicios forman parte de la agenda de las negociaciones; los obstáculos para el comercio del Mercosur con países terceros y las alteraciones de su arancel externo común serán objeto de particular atención por parte de la Comisión de Acuerdos Regionales de la OMC. La presencia y la legitimidad de la OMC en América Latina, consecuencia del hecho de que el Mercosur, de forma paralela a la gran mayoría de los países de la región, está interesado en la negociación de acuerdos de libre comercio, es un factor positivo de lo cual hay que sacar buen partido.

62. *Reafirmar la identidad política.* La consolidación como proyecto de integración abierta, basada en la democracia y en los derechos humanos equivale a enfrentarse a obstáculos concretos al fortalecimiento de la democracia, evidentes en el caso de Paraguay, y mirar de frente a la cuestión del desarrollo económico equitativo y de la justicia social como elementos esenciales de la legitimidad del proceso de integración.