

Dos caminos distintos: tratados de libre comercio y procesos de integración*

Eduardo Gudynas**

En los últimos años, en América Latina han proliferado las negociaciones de "tratados de libre comercio" (TLC) inspirados en el acuerdo de América del Norte, firmado por Canadá, Estados Unidos y México. La propuesta más abarcadora fue la de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que se negoció por casi una década, pero que se estancó a fines de 2003. Sin embargo, en especial Estados Unidos avanzó en el mismo camino, concretando un acuerdo con Chile, se completaron las negociaciones con países de América Central, y más recientemente se iniciaron tratativas con varias naciones andinas.

Los acuerdos propuestos y las negociaciones han generado un fuerte debate en todos los países, enfrentándose posturas sobre los beneficios y los peligros que encierran esos TLCs. Esta polémica siempre encierra una dificultad en América Latina, ya que la búsqueda de la integración y la unión entre los países tiene una larga historia y está profundamente arraigada en la ciudadanía. Como las negociaciones de los TLC son muchas veces presentadas como una forma de promover la "integración" entre las naciones, se hace muy difícil cuestionarlas ya que cualquier crítica es presentada como

pp. 41-62. En: "TLC. Más que un tratado de libre comercio" (A. Acosta y F. Falconi, comps.). ILDIS y FLACSO. Ecuador, Quito, 2005.

* El presente artículo se basa en una presentación realizada en el Foro Internacional "Alcances y riesgos del tratado de libre comercio" (Quito, 2004), donde mi participación fue posible gracias al ILDIS / Fundación F. Ebert en Ecuador. Asimismo deseo agradecer al Econ. Alberto Acosta por su apoyo al analizar la problemática regional y su amistad a lo largo de años. Finalmente, la Fundación C.S. Mott apoya mis investigaciones sobre las estrategias de desarrollo regional.

** Director de D3E (Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad - América Latina) y de CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social), en Montevideo (Uruguay). Coordinador del programa en integración regional y desarrollo sustentable iniciado por CLAES en 1991.

una traba para estrechar los vínculos entre países. También es difícil cuestionar un acuerdo que se presenta como promotor del “libre” comercio; ¿quién puede estar en contra de la libertad del comercio?

Por este tipo de razones es indispensable entonces clarificar el debate. En ese sentido, en este artículo se presentan las diferencias sustanciales que existen entre las actuales propuestas de TLCs y los procesos de integración. En particular se defiende la tesis que los acuerdos de libre comercio no son un sinónimo de la integración, y que bajo ciertas circunstancias pueden tener el efecto contrario de impedir una integración entre naciones. Esta discusión se presenta apelando a diversos ejemplos en América Latina, y en particular alternativas que pueden ser utilidad para los países andinos, valorando los intentos que se han realizado en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) por seguir otro camino. En las secciones siguientes, los ejemplos sobre los procesos de integración europeo se basan especialmente en Aguilar Fernández (1997), Lessa (2003), UE (2003), y en América Latina se sigue a los artículos en Arroyo Picard (2000), di Filippo y Franco (2000), López Villafañe y Di Masi (2002), Casas (2003) entre otros.

Integración y TLCs: dos ideas distintas

Buena parte de la discusión actual sobre los acuerdos comerciales está dominada por los análisis económicos tradicionales, mientras que los estudios sobre los aspectos políticos quedan en un segundo plano (por ejemplo, el conocido manual de Krugman y Obstfeld, 2000, prácticamente no ofrece una “economía política” sobre bloques regionales, ni de sus aspectos políticos). Esos acuerdos tuvieron un reciente empuje desde finales de la década de 1980, bajo el llamado “nuevo regionalismo” recibiendo nombres como “bloques comerciales” (trade blocks) o “acuerdos regionales de integración” (RIA – regional integration agreements), y desencadenando muchos estudios (entre los más destacados se pueden citar a los capítulos en De Melo y Panagariya, 1993, y Ethier, 1998, World Bank, 2000, Schiff y Winters, 2003).

Sin embargo esos acuerdos comerciales cobijan procesos muy distintos. Por lo tanto es necesario comenzar por señalar que los tratados de libre comercio no son sinónimos de un proceso de integración. En otras palabras,

los TLC y la integración son ideas distintas. Los acuerdos más recientes se basan esencialmente en la perspectiva e instrumentos del tratado de libre comercio de América del Norte (NAFTA). En el presente resumen ese tipo de acuerdos es denominado como “TLC convencional” para distinguirlo de otras propuestas de vinculación entre países. Estos poseen una serie de características básicas entre las que se destacan el mantenimiento de asimetrías comerciales y productivas, liberalización de los flujos de capital, impiden el establecimiento de coordinaciones productivas, avanzan sustancialmente en temas no-comerciales tales como las capacidades de regulación estatal, medidas de migración, etc. Es más, a pesar de presentarse como acuerdos comerciales, las cuestiones “meta-comerciales” pasan a ocupar la médula de esos convenios y generan medidas vinculantes que erosionan las capacidades del Estado-nación. Estos y otros atributos hacen que esos “TLCs convencionales” mantengan y en algunos casos refuerzan la competencia comercial que enfrenta a los países latinoamericanos entre sí, y aumentan la subordinación hemisférica. Estas y otras características son analizadas con más detalle más abajo.

En cambio, un proceso de integración tiene una dimensión política, y por lo tanto posee potencialidades que no existen en un “TLC convencional”, que van más allá del plano comercial, y que además redefinen las relaciones comerciales. El ejemplo más conocido es el de la Unión Europea (UE), pero es también el objetivo que se ha propuesto el MERCOSUR. Entre los atributos de los procesos de integración se encuentran el establecimiento de una unidad comercial (por medio de un arancel externo común en una unión aduanera), coordinaciones productivas, políticas productivas comunes, libre tránsito de personas y un marco laboral regional, articulaciones en las áreas de educación, salud y seguridad social, etc. En general esas medidas acentúan el comercio dentro del bloque y reducen las competencias internas buscando la complementación productiva. Los componentes políticos ofrecen la opción de mantener los roles del Estado-nación, y la negociación en bloque refuerza la autonomía. Mas adelante se ofrecen detalles complementarios sobre estos y otros aspectos.

La Tabla 1 ofrece un resumen de algunos aspectos claves que diferencian a los “TLC convencionales” de un proceso de integración y que serán analizados con más detalle más adelante. Los primeros son esencialmente contratos comerciales donde se ofrecen aperturas y ventajas recíprocas; los segundos son procesos con contenido político.

Esta distinción no ha sido adecuadamente considerada en los análisis recientes. Además de las impresiones mencionadas antes, en las propuestas políticas se repitió la confusión entre los acuerdos comerciales convencionales con la integración a partir de las ideas de “regionalismo abierto” promovidas por la CEPAL (1994). En su visión, el regionalismo abierto se define como un “proceso” que concilia la interdependencia basada en acuerdos de comercio preferencial y una apertura general de los mercados “impulsada básicamente por las señales del mercado”. En esa mirada, los acuerdos son funcionales a la globalización ya que las asociaciones entre países se veían como un medio para insertarse más rápidamente en los mercados globales. La propuesta cepalina tiene muchas resonancias con la idea de “regionalismo abierto” promovida a inicios de la década de 1990 por los países del Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC). La CEPAL insiste en mecanismos económicos y comerciales; no se profundiza en las cuestiones políticas y el ejemplo que se invocaba en esos años era el NAFTA. Esas ideas tuvieron ciertos ecos de apoyo desde el Banco Mundial y el BID (por ejemplo, Winters, 1996).

Sólo en los últimos años la CEPAL ha comenzado a comprender que su visión del “regionalismo abierto” era incompleta, y que se debían incorporar atributos sociales, ambientales y políticos. En ese sentido, di Filippo y Franco (2000) reconocen acuerdos comerciales “tipo A” y “tipo B”, de manera de distinguir entre convenios esencialmente comerciales y otros donde se incorporan por ejemplo los aspectos sociales. Esta distinción tiene algunas similitudes con diferenciar entre regionalismo “renano” (o “estructuralista”) y “sajón” (o “liberal”) (Casas, 2003).

Tabla 1: TLC convencionales y procesos de integración: resumen de sus atributos básicos	
TLC	Integración
Estático y contractual	Proceso dinámico
Comercio asimétrico	Desviación comercio intra-bloque
Temas meta-comerciales	Componente político
Primarización productiva	Articulación productiva
Erosión del Estado-nación	Supranacionalidad
Subordinación	

Asimetrías y Riesgos

A pesar del rótulo de “libre comercio”, los “TLC convencionales” en realidad no liberalizan todo el universo de mercadería y servicios, sino que establecen reglas para un comercio asimétrico, donde se mantienen niveles de protección o salvaguarda en sectores sensibles propios, mientras que se busca que la contraparte otorgue las mayores aperturas posibles.

La asimetría comercial se convierte entonces en un aspecto clave. Esta asimetría cobra varias formas y algunas de ellas son paradójales. Por ejemplo, EE. UU. exige a los países de América Latina una amplia apertura de los mercados nacionales para recibir productos manufacturados (donde estas naciones tienen menores capacidades de competir), pero mantiene protecciones y apoyos en el sector agropecuario (precisamente donde varios países Latinoamericanos tienen mejores chances exportadoras). Por lo tanto ese “libre” comercio es profundamente asimétrico. Además, algunos aspectos ni siquiera se negocian en el marco de un “TLC convencional”, sino que son retirados de las tratativas y derivados a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Un ejemplo de esta curiosa segregación es la insistencia de Washington en sostener que el comercio de manufacturas de discute dentro de un “TLC convencional”, pero los subsidios agrícolas deben ser analizados bajo la OMC.

En ese tipo de negociaciones, los países de América Latina enfrentan riesgos mayores ya que muchas de sus principales exportaciones (productos primarios) enfrentan diversas trabas en el acceso a mercados, deben competir contra productos similares subsidiados y están sujetas a fuertes fluctuaciones en los precios internacionales. A su vez, los altos niveles de pobreza, el endeudamiento, las escasas opciones productivas y otros factores, hacen que las naciones Latinoamericanas apelen una y otra vez a profundizar su estrategia de exportadores primarios.

El equipo de CLAES ha diseñado un indicador simple que compara la vulnerabilidad de los países Latinoamericanos frente a la apertura comercial propia de los “TLC convencionales” (tabla 2). El indicador se basa en reconocer que los países con una mayor exportación de “commodities” son más vulnerables, aquellos que dependen de unos pocos productos exportables son más vulnerables, otro tanto con los más endeudados, y así sucesivamente. Obsérvese que varios de los países con mayores vulnerabilidades son

justamente los que han negociado, o están negociando TLC convencionales.

También existen asimetrías entre las propias naciones que negocian. Las más evidentes son los diferentes tamaños de las economías que negocian los TLCs. Por ejemplo, Bustillo y Ocampo (2003) analizaron la relación entre el valor mayor y menor del PBI/per capita dentro de la UE, que fue de 3.7 en 1980 y 4.3 en 1999; por el contrario, entre los países que negocian el ALCA las asimetrías son mayores y se incrementaron todavía más, pasando de 20.6 a 41.5 en el mismo período de tiempo. En el caso del acuerdo de Estados Unidos con las naciones centroamericanas (CAFTA), todo el PBI de América Central representa el 0.5% del de EE.UU., y el ingreso per capita es 19 veces menor; mientras que la economía del sector agropecuario es sólo el 2% del PBI de EE.UU., en América Central promedia el 17%, ocupando más de un tercio de la fuerza laboral (McElhinny, 2004).

La negociación de un “TLC convencional” tiende a “congelar” y legitimar esas asimetrías, mientras que no se ofrecen mecanismos para compensarlas. Es evidente que las asimetrías comerciales y económicas siempre estarán presentes (incluso dentro de un proceso de integración). El problema reside en que esos “TLC convencionales” las ocultan bajo el ropaje de una supuesta negociación de “libre” comercio donde la mayor liberalización comercial es en las economías Latinoamericanas. Por ejemplo, en la conocida revisión de Ethier (1998) se advierte que la liberalización en el NAFTA se dio más por concesiones de México y Canadá que por Estados Unidos. En algunos casos esas asimetrías han tenido un fuerte impacto social; es el caso de los mecanismos de protección y los períodos de transición para proteger al maíz mexicano de las importaciones subsidiadas desde EE.UU. en realidad no funcionaron (Nadal, 2000). En el CAFTA, los gobiernos centroamericanos lograron compensaciones en acceso privilegiado al mercado de EE.UU., pero su alcance es marginal (en el caso del azúcar) o prácticamente inexistente (maíz y arroz) (McElhinny, 2004). En el caso de las negociaciones del ALCA esas diferencias han estado detrás de las recientes polémicas (véase por ejemplo los artículos en Pinheiro Guimaraes, 1999 sobre la posición de Brasil).

En realidad son necesarios procesos de vinculación entre los países que contengan instrumentos específicos para manejar esas asimetrías y los riesgos de manera de amortiguar o anular los impactos negativos. Esas diferencias no pueden resolverse únicamente en el plano comercial, sino que re-

Tabla 2. Indicador de Vulnerabilidad ante los acuerdos de libre comercio. El primer puesto indica la mayor vulnerabilidad; el lugar 18, la menor vulnerabilidad. Elaborado por CLAES D3E; versión 2003.

Puesto	País	Indicador
1	Nicaragua	0.694
2	Ecuador	0.598
3	Honduras	0.566
4	Paraguay	0.562
5	Guatemala	0.548
6	El Salvador	0.539
7	Bolivia	0.528
8	Rep. Dominicana	0.523
9	Venezuela	0.505
10	Perú	0.489
11	Panamá	0.481
12	Chile	0.456
13	Argentina	0.409
14	Colombia	0.408
15	Brasil	0.401
16	México	0.386
17	Costa Rica	0.318
18	Uruguay	0.311

quieran un debate político, en el sentido de analizarlas en el marco de estrategias de desarrollo y de los impactos sociales que están por detrás de los sectores productivos. Por ejemplo, un “TLC convencional” puede desencadenar la desaparición de un sector agrícola reducido en una nación Latinoamericana, lo que no sólo significa abandonar un pequeño rubro de exportación sino que por detrás se encuentran duros impactos sobre familias rurales. Consecuentemente, se debe concluir que cuánto mayores son las asimetrías entre los países que negocian, más necesaria es la presencia de un espacio político.

Se necesitan mecanismos e instrumentos para poder manejar los conflictos y crisis comerciales y de otro tipo. Algunas disputas son esperables, pero otras no pueden ser predecidas con exactitud, y por lo tanto es necesario un proceso flexible que permita sumar nuevos instrumentos tanto comerciales como de otro tipo. Eso es posible dentro de un proceso de negociación, especialmente a nivel de mercado común y bajo políticas productivas comunes. Pero no es posible dentro de un TLC. Es más, un acuerdo convencional impide generar nuevos procedimientos nacionales, como salvaguardas o tratos preferenciales, o mecanismos de desviación comercial, ya que cualquiera de ellos puede ser atacado como traba al “libre comercio”. Ese es un problema grave, y en dos aspectos: por un lado esos impedimentos se observan en las relaciones de país a país, y aunque a ese nivel de pudiera llegar a un acuerdo, se cae en otra dificultad, ya que las empresas privadas pueden denunciar y actuar contra esos mecanismos.

Integración

La integración como vinculación entre naciones debe entenderse como un proceso, y por lo tanto es dinámico. Tiene lugar a partir de una negociación continúa que permite incorporar nuevos aspectos, corregir deficiencias, explorar nuevas áreas de asociación. Los “TLC convencionales” en cambio son estáticos; el tratado que lo sustenta es la meta y se convierte en el marco de referencia por largo tiempo. En efecto, el NAFTA nunca logró convertirse en el paso inicial de un proceso de negociaciones continuadas que permitieran profundizar la relación en otros planos. El caso más evidente del atributo dinámico se observa en la UE, ya que se han sumado uno tras otros diferentes acuerdos. En el Mercosur también se observa un proceso secuencial, donde los pasos sustantivos se concretan en sucesivos Protocolos.

Los procesos de integración otorgan mucha atención al comercio, y promueven una serie de pasos que sucesivamente contemplan un área de libre comercio, una unión aduanera, el mercado común y la unión de países. En esa agenda comercial la situación de área de libre comercio es sólo el primer paso, y no es un en sí mismo. Los pasos siguientes requieren indudablemente crecientes compromisos políticos y articulaciones productivas para hacerlos posibles. El marco que permite lograr ese espacio de

construcción política es la supranacionalidad, entendida como un marco normativo común, acordado entre los miembros de un bloque, y que obliga a cada uno de ellos por encima de sus legislaciones nacionales.

Este proceso posee una serie de aspectos que deben ser puestos en evidencia ya que permiten diferenciar todavía más a la integración de un “TLC convencional”; en las secciones siguientes se exploran algunos puntos destacados.

Dimensión participación – información

En los diferentes aspectos sobre el acceso a la información y la participación existen diferencias sustanciales. Los “TLC convencionales” en casi todos los casos se han negociado en secreto, donde los ciudadanos tienen un acceso limitado a la información y los canales de participación están ausentes. Las negociaciones están en manos del Poder Ejecutivo, usualmente a cargo de un pequeño grupo de técnicos, donde incluso la consulta entre ministerios está limitada. El Poder Legislativo se encuentra marginado, y la sociedad civil no es ni informada ni consultada, salvo excepciones.

Tal ha sido la situación en el NAFTA y en varios TLCs regionales. Durante las tratativas del ALCA ese hecho generó una fuerte reacción ciudadana que desembocó en que finalmente algunos países aceptaran que se dieran a conocer los borradores de trabajo (luego de la reunión ministerial del ALCA en Québec, 2001). En el caso del NAFTA las presiones ciudadanas al tiempo de la negociación del tratado desencadenaron la creación de “acuerdos paralelos” instalándose comisiones de cooperación en temas ambientales y laborales que poseen algunos mecanismos de acceso a la información, aunque muy limitados (véase el caso de los debates laborales en la frontera mexicana, Bacon, 2004). En el caso de los TLCs actuales, el mecanismo del “cuarto de al lado” no cumple las condiciones básicas de un acceso a la información adecuado (entendible, independiente, plural, etc.).

En cambio, los procesos de integración tienen mayores canales de acceso a la información y de participación. Su propia naturaleza política obliga a consultas dentro del gobierno, con el Parlamento y con la ciudadanía. En la UE existen varios mecanismos de este tipo, como el propio Parlamento Europeo, junto a otros que abren otros canales para la sociedad civil. En ese sentido se destaca el Comité Económico Social, un órgano asesor que inclu-

ye a representantes de empresarios, trabajadores y otras organizaciones ciudadanas.

En América Latina el Mercosur también ofrece ejemplos. Allí opera el “Foro Consultivo Económico Social”, integrado por representantes de las centrales sindicales, cámaras empresariales y otros actores sociales claves de cada país. Este Foro es un espacio de participación ciudadana, creado en 1994 y en funcionamiento efectivo desde 1996 (Klein, 2000). Existe un Foro de este tipo a nivel de cada país del Mercosur que en muchos casos tiene una composición todavía más amplia. En la Comunidad Andina se han constituido los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos. En el Mercosur los encuentros de los grupos de negociación, donde efectivamente se discuten las cuestiones sectoriales del Mercosur, cuentan con un espacio de asistencia libre para representantes de la sociedad civil. De esta manera el acceso a esos grupos de negociación es fluido y directo. También se ha constituido una Comisión Parlamentaria Conjunta, integrada por delegados de los parlamentos nacionales (más detalles abajo). Existen otros espacios de presencia ciudadana de reciente creación; entre ellos se destaca el Observatorio Laboral del Mercosur, y el Observatorio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Mercosur.

Dimensión social

Los “TLCs convencionales” son indiferentes a estrategias regionales sociales, por ejemplo para atacar la pobreza o mejorar la alfabetización. Los componentes sociales no sólo son dejados de lado sino que en algunos casos atacados por la posibilidad de convertirse en barreras comerciales. En algunos casos, los “TLC convencionales” pueden tener cláusulas que impiden la aplicación de medidas sociales; por ejemplo, algunas exigencias laborales pueden ser combatidas como contrarias al libre comercio o al flujo de capitales.

En el NAFTA se crearon comisiones en temas ambientales y laborales (NACEC y NAALC respectivamente), donde su débil performance demuestra las limitaciones de esos mecanismos. Por ejemplo, la comisión en cooperación laboral no ha logrado manejar los problemas de las malas condiciones de trabajo, falta de seguridad y mala sanidad especialmente en las “maquiladoras” mexicanas que exportan hacia Estados Unidos (Bacon, 2004).

El problema básico de esas dos comisiones es que incluso en aquellos pocos casos donde se han determinado infracciones a las normativas laborales o ambientales, no existen mecanismos vinculantes de regulación sobre el comercio dentro del NAFTA; por ejemplo, la NACEC ha identificado casos de exportadoras que impactan el ambiente, pero no posee instrumentos que le permitan suspender esas exportaciones. La marcha del NAFTA demuestra que si bien las exportaciones mexicanas aumentaron sustancialmente, los indicadores ambientales del suelo, agua y aire muestran crecientes deterioros (por ejemplo, los desechos urbanos crecieron un 108 % de 1985 a 1999, y la polución atmosférica aumentó un 97%; Gallagher, 2004). Por lo tanto, el anuncio del crecimiento de las exportaciones como desencadenante de una mejor calidad social y ambiental no se cumplió.

En los procesos de integración es posible construir un espacio para considerar los temas sociales. En el caso de la UE existen varias medidas que atienden a los trabajadores, la educación, protección al consumidor, la no discriminación, etc., avanzando al concepto de “ciudadano” de la unión, como estatus complementario a la ciudadanía nacional. Ese nivel de ciudadanía regional está a su vez amparado por derechos esencialmente en las dimensiones clásicas.

En el caso de la CAN se ha aprobado, entre varias iniciativas, un Plan Integrado en Desarrollo Social (2004), existen “consejos consultivos” con trabajadores y empresarios, acuerdos sobre seguridad social y migraciones, etc. (Lauer, 2001). Si bien tuvo lugar un amplio florecimiento en instrumentos y acuerdos, “los resultados prácticos son casi inexistentes” (Lauer, 2001). En el Mercosur también se han aprobado varias medidas en esta materia. Entre ellas se destacan la Declaración Sociolaboral, protocolos en educación y en cultura, un acuerdo previsión social regional, etc. Los compromisos del Mercosur son comparativamente más recientes, y en algunos casos se observan avances concretos (especialmente en las cuestiones de seguridad social, educación, etc.), pero de todas maneras el documento marco sociolaboral sigue siendo por ahora una declaración.

En paralelo, desde otras instituciones que no forman parte del marco institucional central del Mercosur se han iniciado acciones de integración regional. El caso más destacado es la “Red de Mercociudades”, que incluye a las autoridades municipales de más de un centenar de ciudades del bloque. La importancia de esas iniciativas es que responden a procesos en buena

medida autónomos, aunque alentados por los gobiernos, y complementan otras medidas del bloque.

Dimensión productiva

Los “TLCs convencionales” no ofrecen oportunidades para la coordinación productiva. Es más: pueden ser funcionales a una competencia productiva. Por ejemplo, en el caso de un TLC entre naciones andinas y EE.UU., como los países Latinoamericanos poseen estructuras productivas y exportadoras similares, terminan compitiendo por vender más o menos los mismos productos hacia EE.UU. Cualquier medida de coordinación o planificación puede ser atacada como contraria al “libre” comercio. Además, en los TLC no existen componentes sustantivos de asistencia al desarrollo y promoción productiva para las economías más pequeñas (en el caso del CAFTA, incluso se llegó a prometer asistencia para fortalecer las capacidades comerciales centroamericanas, pero finalmente esos componentes de asistencia no se concretaron; McElhinny, 2004).

Los procesos de integración permiten establecer políticas productivas entre varios países, incluso acordar regímenes comunes de protección. En ese aspecto es posible avanzar en la complementación (por ejemplo, donde diferentes países se complementan entre sí a lo largo de una cadena productiva) y la coordinación (articulando la producción de bienes específicos). Este tipo de procesos, al amparo de la supranacionalidad, desembocan en el establecimiento de “Políticas Comunes” a nivel del conjunto de países en el proceso de integración.

Un “TLC convencional” no posee mecanismos para generar “políticas comunes” tanto por la ausencia de un espacio común para debatir políticas, como de un mecanismo de articulación de los sectores productivos. El caso más conocido es el de la Política Agropecuaria Común de la UE, que si bien es fuertemente criticada en América Latina por sus subsidios, si se la examina desde el punto de vista europeo se deben reconocer aspectos positivos (asegurar ingresos mínimos a la familia rural, mantener suficiencia alimentaria, generar excedentes exportables, etc.). El Mercosur no ha llegado a este punto, y muchos de los actuales conflictos entre sus socios se explican precisamente por la ausencia de políticas productivas comunes.

Esta coordinación productiva requiere a su vez ciertos compromisos regionales macroeconómicos. La ausencia de esos mecanismos genera desajustes en cualquier proceso de integración (como los ha vivido el Mercosur con la devaluación del Real a final de la década de 1990). En el caso de la UE se ha logrado una moneda única, un Banco Central de la unión y un banco de inversiones

La falta de la dimensión productiva deja en claro otra seria limitación de los “TLC convencionales”, ya que presupone relaciones lineales, donde un incremento de las exportaciones desencadenaría el crecimiento económico, y éste a su vez generaría desarrollo, reduciendo la pobreza por mecanismos de difusión (chorreo). Se invoca esa idea para afirmar que los “TLC convencionales” serían indispensables para generar ese aumento de las exportaciones. Se está acumulando evidencia que el aumento de las exportaciones, incluso a importantes niveles, posee efectos de aumento en el PBI mucho más modestos, y esto a su vez no reduce la pobreza ni mejora la equidad, ya que permanecen ausentes los mecanismos activos de redistribución. Es obvio que aquella es una posición minimalista sobre el desarrollo, que padece de una fuerte ingenuidad y fuertemente economocista. Por lo tanto los “TLC convencionales” son hijos de esa miopía.

Dimensión movilidad de factores

Los “TLCs convencionales” liberalizan la movilidad del capital, redefinen el comercio en bienes y servicios, pero impiden la movilidad de los trabajadores; incluso, mantienen trabas a los viajeros comunes. Sin duda el caso más evidente es la imposibilidad de un ciudadano mexicano para trabajar en Estados Unidos al amparo del NAFTA; no sólo esto, sino incluso las trabas para el turista común que sigue necesitando de una visa. El acuerdo paralelo laboral del NAFTA, o las provisiones en ese sentido que se incluyeron por ejemplo en el TLC Chile – EE.UU.

Los procesos de integración contienen los aspectos de liberalización comercial, que se acentúan todavía más bajo las condiciones de unión aduanera o mercado común. Pero también permiten la movilidad de los trabajadores; incluso llegando a la situación del “espacio común europeo” de libre residencia y libre contratación. En el Mercosur los viajeros no encuentran

restricciones sustanciales desde hace muchos años (pueden desplazarse de un país a otro sin visas o pasaportes, y basta el documento de identidad). La libre residencia con empleo todavía encuentra limitaciones. Existen algunas experiencias interesantes, como la libre residencia y empleo en las ciudades de frontera de Brasil y Uruguay.

Dimensión política

Tal como se indicó varias veces más arriba, en los “TLCs convencionales” la dimensión política está ausente. Apenas se pueden contar las reuniones ministeriales o los encuentros de jefe de Estado. Las dificultades de incorporar esos aspectos políticos quedaron claramente demostradas en la cumbre extraordinaria de las Américas, en Monterrey (México, 2004), donde se intentó generar un compromiso sobre políticas en desarrollo, sociales y ambientales para el ALCA –un esfuerzo que no logró ningún efecto concreto.

Los “TLC convencionales” encierran además dificultad de los temas “meta-comerciales”, en el sentido de ir mucho más allá de las cuestiones clásicas sobre el comercio en mercancías, y que cercenan los espacios políticos. Entre esos nuevos temas se encuentran las regulaciones sobre inversiones y flujos de capitales, los derechos de propiedad intelectual (impactando especialmente en manejo del germoplasma y medicamentos), servicios (no sólo en sectores tradicionales como las telecomunicaciones o saneamiento, sino expandiéndose a otras áreas como educación y salud), migración, compras gubernamentales, medidas nacionales de promoción productiva, etc. Este abanico de temas termina incorporando los más diversos aspectos del desarrollo nacional, y limitan las medidas gubernamentales que se pueden ensayar. Los instrumentos básicos que aseguran ese control se basan en concepciones expandidas y abarcadoras de los “derechos” de los inversores para mover su capital, y el “trato nacional” al capital extranjero. Cualquier medida social, laboral o ambiental puede ser cuestionada en función de impedir el libre movimiento de capitales o de generar un tratamiento comercial diferenciado (existen varios análisis, como ejemplo véase IISD y WWF, 2001). Las empresas extranjeras alcanzan un estatuto donde pueden accionar contra los Estados, y los propios acuerdos comerciales convencionales (inclu-

yendo los tratados de inversión) hacen que esas disputas sean derimidas en comités de arbitraje comerciales internacionales. Por lo tanto las capacidades del Estado-nación se ven seriamente limitadas y erosionadas; el ensayo de medidas sociales y ambientales siempre se encuentra amenazado por posibles demandas o pedidos de indemnizaciones. El debate político sobre esas estrategias se desvanece y es reemplazado por los mecanismos propios de la competencia entre empresas (e.g. Gudynas, 2004; Umaña, 2004; Mora Jiménez, 2005). Los análisis más recientes de las negociaciones del TLC con las naciones andinas advierten que “reducen aun más el papel del Estado nacional y de sus instituciones” donde se cede soberanía, pero no en instituciones supracionales propias de los procesos de integración, sino en mecanismos privados (Umaña, 2004).

En los procesos de integración la dimensión política está presente en diversos aspectos, desde las cuestiones productivas a la seguridad regional, desde la migración a las iniciativas en infraestructura. Al existir una dimensión política necesariamente se deben instalar mecanismos y escenarios que son políticos, por lo tanto públicos y con representación de los gobiernos que negocian.

En la UE existe una frondosa institucionalidad política, que incluye un “consejo” de jefes de Estado, una “comisión” que agrupa a los ministros, el Parlamento, un tribunal de justicia, y otras instituciones mencionadas en otras secciones. El MERCOSUR ha desarrollado un amplio abanico de espacios políticos, incluyendo las regulares Cumbres Presidenciales, el recientemente creado Comité de Representantes Permanentes, y se ha instalado cumbres ministeriales sectoriales. En la negociación cotidiana cada país es un voto, independientemente de su dimensión económica. En las negociaciones con otros bloques, el Protocolo de Ouro Preto (1994) estableció una identidad jurídica única para el bloque, y por lo tanto negocia como una unidad. También se conformó una “Comisión Parlamentaria Conjunta” que es un órgano asesor y que debería permitir un vínculo más aceitado con cada uno de los parlamentos nacionales. Esta comisión debería ser el paso previo a la instalación de un “Parlamento” regional, la profundización de coordinaciones entre los partidos políticos de cada uno de los países, y promover la democratización del proceso (los resultados son ambiguos, e.g. Vigevani y colab., 2001).

En paralelo a esas instancias “centrales”, en la UE actúa un “Comité de las Regiones” que busca rebalancear los procesos otorgando mayor atención

a la situación de regiones y municipios, promoviendo el principio de subsidiariedad y opinando sobre la adjudicación de fondos de apoyo estructural (ver Lessa, 2003, y el análisis de Medeiros, 2004). No existe un órgano similar en el Mercosur.

Los procesos de integración apuntan en el plano político a la generación de una “ciudadanía regional”. Es una tarea ambiciosa, que incluso en la UE es reciente y posiblemente logre un nuevo paso con la aprobación de la Constitución Europea. En América Latina existe una ventaja en ese camino, dadas las similitudes culturales entre los países y la fuerte tradición histórica que invoca un proceso integracionista.

Seguridad, política exterior y comercio

Los “TLCs convencionales” son funcionales a una visión unilateral del escenario internacional, donde un país de mayor tamaño logra ventajas en acuerdos comerciales sobre naciones más pequeñas. En América Latina ese hecho se observa con el poder que ejerce Estados Unidos en la región y en su insistencia con los “TLC convencionales”. Las sucesivas propuestas de libre comercio dependen por un lado de factores internos de ese país (resultando de aspectos como la búsqueda de nuevos destinos de exportación, amparar a las transnacionales en sus inversiones externas, la profundización del control sobre los países vecinos, impedir la inmigración, etc.), como de factores externos (esencialmente reacciones a la presencia europea en América Latina y a la conformación de bloques con cierta autonomía).

En esas circunstancias, Estados Unidos insiste en algunos instrumentos de control, y entre ellos el comercial, apelando a fuertes presiones para lograr sus objetivos. Los ejemplos van desde las fuertes presiones que se vivieron a lo largo del proceso de aprobación del NAFTA y la subordinación de los aspectos sociales, laborales y ambientales (e.g. Cockcroft, 2001), a censurar la presencia de algunos delegados de países Latinoamericanos en rondas de negociación. Tampoco puede olvidarse que algunos empujes negociadores de EE.UU. fueron respuestas a tímidos avances en el sur (por ejemplo lanzar las negociaciones del ALCA en 2004 al momento que el MERCOSUR vivía sus mejores días aprobando el Protocolo de Ouro Preto; o reactivar el TLC con Chile cuando ese país anunció que entraría al

MERCOSUR como miembro pleno). Muchas tensiones siguen vigentes; la administración Bush ha cuestionado directamente al Mercosur y en especial a Brasil por ese estados de cosas (la última ocasión fue por medio de críticas directas del representante de comercio, Roberto Zoellick en ocasión del encuentro de APEC en Chile). Las actuales propuestas de TLC bilaterales o por grupos de países, a su vez son respuestas al retiro de Washington de los espacios multilaterales, el convencimiento de la escasa “utilidad” de la OMC, la presión de algunas empresas transnacionales y la apuesta a generar sus propios acuerdos que muestren “éxitos” concretos a su público doméstico.

Estas medidas tampoco pueden ser separadas de las actuales concepciones de ese país sobre su papel en el mundo y su política de seguridad. En efecto, la “Estrategia de Seguridad Nacional” (USA, 2002) incorpora como uno de sus pilares “encender una nueva era de crecimiento económico global por medio de mercados libres y el libre comercio”, incluyendo medidas como el ALCA y los TLCs. Esta estrategia articula instrumentos comerciales junto a otros, en un plan de mayor envergadura, asentado en una misión de “expansión del territorio y la influencia” tal como admite el analista conservador Robert Kagan (2003).

Discusión

En los últimos tiempos se repite que “no hay opciones frente a los TLCs”, y que éstos son “indispensables” para la integración regional y el crecimiento económico; en tanto no existen otras oportunidades, deben ser firmados a toda costa. En este artículo se presentan una serie de consideraciones que muestran que hay muchas opciones alternativas a los “TLC convencionales”, y que de hecho éstos no son sinónimos de procesos de integración regional. En el presente análisis el propósito no es evaluar la calidad y efectividad de cada una de esas opciones, pero sí dejar en claro el amplio abanico de posibilidades. Por lo tanto, en cualquier negociación de un acuerdo comercial es contar con esas y otras oportunidades.

Las negociaciones bajo el formato de un “TLC convencional” constituyen autolimitaciones sobre las posibilidades disponibles. Pero además también se limitan las capacidades del Estado para enfrentar los problemas derivados de esos acuerdos comerciales. Por este tipo de factores, los “TLC convencionales” acentúan la subordinación de las naciones latinoamericana-

nas e incluso se cae en el extremo donde esos tratados impiden la integración en otras dimensiones; las medidas comerciales impiden la integración en los aspectos sociales, culturales o ambientales.

El nuevo contexto económico internacional opera en el mismo sentido, ya que América Latina mantiene un patrón productivo de baja industrialización y alta primarización. Incluso la instalación de emprendimientos manufactureros bajo acuerdos de libre comercio tiende a ser transitoria, ya que se mudan hacia sitios con costos salariales menores y mejores ventajas financieras (es el caso de pérdida netas de maquiladoras mexicanas que migran a China). El problema se acentúa por el endeudamiento externos, débiles marcos institucionales y limitaciones políticas. De esta manera las naciones Latinoamericanas viven una situación paradójica ya que si bien poseen diversas ventajas frente a otras regiones en desarrollo (por ejemplo en educación, niveles de consumo, potencialidad en los recursos), son desplazadas en el comercio internacional por naciones como China o India (la paradoja de una globalización donde pierden las naciones de desarrollo medio; Garrett, 2004).

Por lo tanto esas naciones “intermedias” deben aprovechar sus fortalezas y protegerse de las condicionalidades e imposiciones globales y regionales. Incluso el propio manual del Banco Mundial sobre bloques comerciales (World Bank, 2000) indica que las razones verdaderas para implantar acuerdos regionales han sido políticas, en especial para atender cuestiones de seguridad, mejorar la cooperación, y aumentar la capacidad de negociación. Es obvio que hay razones económicas, pero no son las únicas y cualquiera de los aspectos mencionados se aplican directamente a la situación Latinoamericana. En especial si se piensan en pequeñas economías negociando con los Estados Unidos o la UE, deberían lograrse primero coordinaciones regionales que permitan negociar en bloque. Los “TLC convencionales” limitan seriamente esa posibilidad; por ejemplo en la negociación del CAFTA, la unidad entre las naciones centroamericanas se perdió y cada una de ellas negoció separadamente diversos aspectos del acuerdo compitiendo entre sí; el resultado fue que Guatemala reconoció que había aceptado ventajas mayores a las otorgadas por sus vecinos; McElhinny, 2004).

Estos y otros aspectos indicados a lo largo de este artículo demuestran que frente a la incertidumbre de los mercados internacionales y de las relaciones entre países, los procedimientos que apuntan a una integración políti-

ca ofrecen mejores mecanismos para enfrentar y amortiguar los aspectos negativos. No pueden predecirse los impactos negativos como la caída de los precios internacionales o la pérdida de una cosecha, pero sí se pueden diseñar mecanismos para lidiar con esos problemas en los acuerdos comerciales. Esa exigencia obliga a un proceso de integración política.

Esos procesos por cierto contienen muchas tensiones, contradicciones y problemas. La sucesión de ejemplos que aquí se han presentado no significan que se los postule como una “solución perfecta”, e incluso la marcha de la UE ha sido cuestionada por un persistente “déficit democrático”. En el caso del Mercosur si bien apunta a un mercado común, su carácter de acuerdo intergubernamental que por ahora rechaza la supranacionalidad, impide profundizar las vinculaciones entre los países y se repiten crisis comerciales más o menos cíclicas. Lo importante es que los procesos de integración son dinámicos y poseen instrumentos y procedimientos para abordar estas dificultades. Se pueden aprender de los errores y los procedimientos se pueden mejorar.

Por lo tanto las negociaciones entre países deben permitir generar estrategias de desarrollo efectivamente orientadas a la calidad de vida de la población, así como a mantener la autonomía necesaria para hacerlo. Los “TLC convencionales” ponen en jaque la autonomía indispensable para lograr esas metas, tanto a nivel nacional como regional. La autonomía se convierte en un problema central de las negociaciones comerciales que viene pasando desapercibido. Los “TLC convencionales” permiten mantener una soberanía formal pero recortan severamente la autonomía. La respuesta es entonces generar espacios de coordinación entre países que apunten a generar niveles efectivos de autonomía. En ese sentido, la línea de trabajo de D3E CLAES postula el concepto de “regionalismo autónomo” (Gudynas, 2002), donde los procesos de integración regional, en su sentido político, son indispensables para alcanzar la autonomía necesaria para ensayar nuevas estrategias de desarrollo. Esa propuesta está basada en la articulación productiva entre regiones con similares aptitudes, la estimulación del comercio intrabloque, la generación de políticas comunes sectoriales, establecimiento de la supranacionalidad y ampliación de los mecanismos de acceso a la información y participación ciudadana.

Sea por un camino o por otro, la coyuntura actual en América Latina demuestra que los “TLCs convencionales” no son una fatalidad a la que no

podemos escapar. En realidad hay varios caminos disponibles, y en muchos de ellos se han realizado ensayos con distinto éxito, pero que muestran muchas opciones para buscar reconquistar la autonomía indispensable para cualquier proyecto de desarrollo alternativo. De esta manera el sueño de la integración Latinoamericana no sólo sigue vigente, sino que pasa a ser un paso indispensable para mantener la autonomía e independencia de las naciones.

Agradecimientos

El presente artículo se basa en una presentación realizada en el Foro Internacional “Alcances y riesgos del tratado de libre comercio” (Quito, 2004), donde mi participación fue posible gracias al ILDIS / Fundación F. Ebert en Ecuador. Asimismo deseo agradecer al Econ. Alberto Acosta por su apoyo al analizar la problemática regional y su amistad a lo largo de años. Finalmente, la Fundación C.S. Mott apoya mis investigaciones sobre las estrategias de desarrollo regional.

Bibliografía

- Aguilar Fernández, S. (1997) *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea*. Alianza Universidad, Madrid.
- Arroyo Picard, A. (comp.). (2000) *Resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con México*. RMALC, México.
- Bacon, D. (2004) *The toxic border*. Americas Pogram Policy Brief, December, Interhemispheric Resource Center.
- Bustillo, I. y J.A. Ocampo. (2003) *Asimetrías y cooperación en el Area de Libre Comercio de las Américas*. Informes y estudios especiales, No 13, CEPAL, Santiago.
- Casas, A.M. (2003) *El modelo regional andino. Enfoque de economía política internacional*. Serie Magíster Vol. 25, Universidad Andina S. Bolívar, Corporación Editora Nacional y AbyaYala, Quito.
- CEPAL. (1994) *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago.
- Cockcroft, J.D. (2001) *América Latina y Estados Unidos*. Siglo XXI, México.
- De Melo, J. y A. Panagariya (comps.) (1993) *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Di Filippo, A. y R. Franco. (2000) *Integración regional, desarrollo y equidad*. Siglo XXI y CEPAL, México.
- Ethier, W.J. (1998) *The new regionalism*. Economic Journal 108: 1149-1161.
- Gallagher, K.P. (2004) *Mexico, NAFTA and beyond*. Americas Pogram Policy Brief, September 17, Interhemispheric Resource Center.
- Garrett, G. (2004) Globalization's missing middle. *Foreign Affairs* 83 (6): 84-96.
- Gudynas, E. (2002) El concepto de Regionalismo Autónomo y el desarrollo sustentable en el Cono Sur, pp 177-211, En: “Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur” (E. Gudynas, comp.). Coscoroba, Montevideo.
- Gudynas, E. (2004) El ALCA se marchita pero florecen los tratados de libre comercio, pp 233-257, En: “Libre comercio: mitos y realidades” (A. Acosta y E. Gudynas, comps.). ILDIS, D3E y AbyaYala, Quito.
- Kagan, R. (2003) *Poder y debilidad. Europa y los Estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Taurus, Madrid.
- Klein, W.F. (2000) *El Mercosur. Empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración*. Nueva Sociedad, Caracas.
- Krugman, P.R. y M. Obstfeld. (2000) *Economía internacional. Teoría y política*. McGraw Hill, Madrid.
- McElhinny, V. (2004) *CAFTA: few benefits, many costs*. Americas Pogram Policy Brief, February 20, Interhemispheric Resource Center.
- IISD y WWF. (2001) *Private rights, public problems. A guide to NAFTA's controversial chapter on investor rights*. IISD y WWF, Manitoba.
- Lauer, R. (2001) *Las políticas sociales en la integración regional. Estudio comparado de la UE y la CAN*. Serie Magíster Vol. 17, Universidad Andina S. Bolívar, Corporación Editora Nacional y AbyaYala, Quito.
- Lessa, A.C. (2003) *A construção da Europa. A ultima utopia das relacoes internacionais*. Instituto Brasileiro de Relacoes Internacionais, Brasilia.
- López Villafañe, V. y J.R. di Masi. (2002) *Del TLC al Mercosur. Integración y diversidades en América Latina*. Siglo XXI, Argentina.
- Medeiros, M.A. de (2004) Unidades subnacionales e integracao europeia: o caso do mite das regioes, pp 159-177, En: *A dimensao subnacional e as relacoes internacionais* (T. Vigevani y otros, comps.). Universidade de Sao Paulo, Sao Paulo.
- Mora Jiménez, H. (2005) Los acuerdos de inversión en los tratados de libre comercio: de vuelta al AMI, pp 283-315. En: “La economía mundial y América Latina” (J. Estay R., comp.). CLACSO, Buenos Aires.

- Nadal, A. (2000) *The environmental & social impacts of economic liberalization on corn production in Mexico*. WWF y Oxfam, Oxford.
- Pinheiro Guimaraes, S. (comp.). (1999) *ALCA e Mercosul. Riscos e oportunidades para o Brasil*. Instituto de Pesquisa de Relacoes Internacionais, F. A. de Gusmao, Brasilia.
- Schiff, M. y A. Winters (comps.) (2003) *Regional Integration and Development*. Oxford University Press, New York.
- Umaña, G. (2004) *El juego asimétrico del comercio. El tratado de libre comercio Colombia – Estados Unidos*. CID, Universidad Nacional Colombia, Bogotá.
- Unión Europea (2003) *El funcionamiento de la Unión Europea*. Comunidades Europeas, Bruselas.
- United States (2002) *The national security strategy of the United States of America*. The White House, Washington.
- Vigevani, T., K.P. Mariano y M.F. de Oliveira. 2001. Democracia e atores políticos no Mercosul, pp 183-228, En: “*Los rostros del Mercosur*” (G. de Sierra, comp.). CLACSO, Buenos Aires.
- World Bank (2000) *Trade Blocks*. Oxford University Press, New York.
- Winters, L.A. (1996) *Regionalism versus multilateralism*. Policy Research Working Paper, No 17, World Bank.