

JOSÉ LUIS CALVA
(Coordinador)

La economía mexicana bajo el TLCAN

Evaluación y alternativas

TOMO II

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

La economía mexicana bajo el TLCAN: Evaluación y alternativas

TOMO II

José Luis Calva
Coordinador

Ernesto Acevedo / José Luis Calva / Romer Cornejo
Germán A. de la Reza / Javier Delgadillo / Enrique Dussel Peters
Jaime Estay / Benjamín García Páez / José Gasca / Alicia Girón
Juan González García / Javier Orozco Alvarado / Enrique Pino Hidalgo
María Cristina Rosas / Eliézer Tijerina / Felipe Torres
Gregorio Vidal / Jorge Witker

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
2005

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

José Trinidad Padilla López
Rector general

Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla
Vicerrector ejecutivo

Carlos Jorge Briseño Torres
Secretario general

CENTRO UNIVERSITARIO DE LA COSTA

Javier Orozco Alvarado
Rector

Melchor Orozco Bravo
Secretario académico

Antonio Ponce Rojo
Secretario administrativo

Primera edición, 2005

D.R. © 2005, UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Centro Universitario de la Costa
Av. Universidad 203, Delegación Ixtapa
48280 Puerto Vallarta, Jalisco, México

D.R. © 2005, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Instituto de Investigaciones Económicas
Torre II de Humanidades, 1er. piso
Cd. Universitaria, México, D.F.

ISBN 970-27-0803-6 obra completa
ISBN 970-27-0805-2

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Índice

Presentación	7
IMPACTOS TERRITORIALES Y AMBIENTALES DEL TLCAN	13
Impactos territoriales del TLCAN:	
Diez años de reconfiguración regional	15
<i>Felipe Torres</i>	
<i>José Gasca</i>	
<i>Javier Delgadillo</i>	
Malestar social, destrucción ecológica y globalización en México	55
<i>Eliézer Tijerina</i>	
FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO BAJO EL CONSENSO DE WASHINGTON Y EL TLCAN	75
México: Reforma económica, mecanismos de financiamiento e inversión extranjera directa	77
<i>Gregorio Vidal</i>	
Evolución de la inversión extranjera directa en México a partir del TLCAN	101
<i>Ernesto Acevedo</i>	
La Teoría de la Liberalización Financiera y las evidencias empíricas para México	127
<i>Benjamín García Páez</i>	
El sector financiero: Diez años después del TLC	
¿Qué ganamos y qué perdimos?	145
<i>Alicia Girón</i>	

EL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS Y EL ESTILO DE INTEGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA	167
De la bifurcación del ALCA a la parálisis de las negociaciones hemisféricas: Algunas explicaciones de fondo	169
<i>Germán A. de la Reza</i>	
El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA): Aspectos jurídicos	187
<i>Jorge Witker</i>	
El Área de Libre Comercio de las Américas: La euforia quedó atrás	199
<i>Jaime Estay</i>	
El proceso de ampliación de la Unión Europea: Lecciones para América Latina	211
<i>María Cristina Rosas</i>	
EXPERIENCIAS DE ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS AL CONSENSO DE WASHINGTON	247
Corea del Sur y Taiwán: Enseñanzas de las estrategias de crecimiento con distribución del ingreso	249
<i>Enrique Pino Hidalgo</i>	
Gradualismo y nacionalismo en la estrategia económica de China	273
<i>Romer Cornejo</i>	
China: Expectativas de corto y largo plazos ante su regreso a la omc	293
<i>Juan González García</i>	
HACIA UNA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA PARA EL DESARROLLO Y LA INSERCIÓN EFICIENTE EN LA REGIONALIZACIÓN Y LA GLOBALIZACIÓN	311
Las Nuevas Teorías del Comercio Internacional y sus implicaciones para la política industrial	313
<i>Javier Orozco Alvarado</i>	
La economía mexicana a inicios del siglo XXI: Condiciones y propuestas alternativas de política	329
<i>Enrique Dussel Peters</i>	
Hacia una nueva política económica para el desarrollo y la inserción eficiente en la globalización y la regionalización	359
<i>José Luis Calva</i>	

Presentación

Los productos de investigación que integran este libro, escritos por prestigiados economistas y científicos sociales de disciplinas afines, analizan los grandes problemas de la economía mexicana a diez años de operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y a dos décadas de perseverante aplicación de las «reformas estructurales» y «disciplinas macroeconómicas» recomendadas por los organismos financieros internacionales, que John Williamson sintetizó en el Consenso de Washington.

De hecho, la adhesión de México al área de libre comercio de América del Norte —previamente conformada por Estados Unidos y Canadá— fue asumida como proyecto primordial por la administración de Carlos Salinas (en esto hay amplio acuerdo entre los especialistas, como puede verse incluso en una reciente publicación del Fondo Monetario Internacional: *How Has Nafta Affected the Mexican Economy? Review and Evidence*, por A. Ayhan Kose, Guy M. Meredith y Christopher M. Towe, Washington, D. C., 2004), precisamente con el propósito de asegurar la permanencia de las reformas económicas —apegadas al Consenso de Washington— que fueron aplicadas en México a partir de la administración de Miguel de la Madrid y culminadas bajo el gobierno del propio Salinas. Por eso, la evaluación del desempeño de la economía mexicana bajo el TLCAN es prácticamente inseparable del análisis de los instrumentos de política económica y los resultados del Consenso de Washington en México.

Después de una *Introducción* cuyo propósito es ofrecer una visión de conjunto de la problemática económica de México durante este amplio periodo, el libro está integrado por diez secciones temáticas, la primera de las cuales, *La economía mexicana bajo el Consenso de Washington*, examina los instrumentos fundamentales y los resultados agregados de la estrategia económica aplicada en México de conformidad con las prescripciones del Fondo Monetario Inter-

nacional y del Banco Mundial. El pobre y errático desempeño de la economía mexicana durante este periodo (1983-2002), cuando el PIB per cápita sólo creció a una tasa del 0.3% anual, no sólo contrasta con el crecimiento observado bajo el modelo económico precedente al neoliberal, cuando el PIB por habitante se incrementó a una tasa del 3.1% anual (entre 1935-1982). También contrasta con las exitosas economías del este de Asia, cuyas estrategias de desarrollo, herejes al Consenso de Washington, generaron un crecimiento del PIB per cápita a una tasa media del 5.9% anual entre 1983 y 2002, veinte veces más que la tasa de crecimiento observada en México. Desde luego, el pésimo desempeño de la economía mexicana durante estas décadas de experimentación neoliberal no sólo se explica por las «reformas estructurales» (liberalización del comercio, de la inversión extranjera y del sistema bancario; reducción de las políticas de fomento sectorial; privatización de empresas públicas, etc.), sino también por las rígidas políticas macroeconómicas (monetaria, cambiaria y fiscal) que han propiciado los sucesivos ciclos de *freno y arranque*.

Bajo el subtítulo de *La inserción de México en el TLCAN: Características y resultados generales*, la segunda sección examina los rasgos generales del TLCAN, no sólo como un acuerdo regulatorio del comercio trinacional, sino también como un proyecto más amplio de integración económica que, además de incluir un capítulo de inversión, impone al Estado mexicano límites en su acción regulatoria y promocional de desarrollo. Los efectos agregados del TLCAN en la economía mexicana son también evaluados, contrastándolos con las expectativas de la teoría convencional.

De manera específica, los efectos del TLCAN en el sector agropecuario y la industria manufacturera son materia de las secciones siguientes. Su desempeño dista mucho del paraíso prometido por los reformadores neoliberales y promotores del TLCAN. En el campo, descenso del PIB agropecuario per cápita, deterioro del ingreso de los productores rurales, descapitalización de las granjas e incremento de la pobreza rural. En la industria manufacturera, tasas de crecimiento del PIB, la productividad y el empleo inferiores a las observadas bajo el modelo económico precedente al neoliberal; en vez de mayor armonía y articulación en el patrón de crecimiento económico, se observa un crecimiento vertiginoso del componente importado de la producción manufacturera, desarticulación de cadenas productivas y pérdida de eslabones completos. Los resultados en campo y fábricas no son imputables exclusivamente a la liberalización del comercio y la inversión, sino también a las políticas macroeconómicas procíclicas y al dismantelamiento de las políticas de fomento.

Los mercados laborales son materia de la quinta sección. Contrariamente a la expectativa de generación de empleos suficientes y bien remunerados para retener la población en el país, el éxodo de mexicanos a Estados Unidos se ha incrementado dramáticamente en la época del TLCAN y el *Washington Consensus*. El escaso crecimiento económico bajo el TLCAN (a una tasa del 2.8% anual) y bajo el Consenso de Washington en general (a una tasa del 2.3% anual), contra un crecimiento del 6.1% anual en el periodo 1935-1982, no sólo ha significado una gran fuerza expulsora de población mexicana, sino también una gran presión sobre los mercados de trabajo domésticos, cuyo comportamiento es analizado.

La siguiente sección examina los *Impactos territoriales y ambientales*. Tradicionalmente, el desarrollo económico de México se ha caracterizado por marcadas desigualdades regionales, pero los procesos de convergencia observados entre los años sesenta y setenta se truncaron en los ochenta, bajo el Consenso de Washington; y la integración de México en el TLCAN, en vez de reducir las desigualdades regionales, ha tendido a ahondarlas. Así mismo, la degradación ambiental se ha agravado en la época del TLCAN y del neoliberalismo en general. Ahora bien, puesto que las evidencias empíricas —nacionales e internacionales— muestran que la problemática espacial y ambiental tiende a agravarse bajo la acción espontánea de la mano invisible del mercado, el Estado debe asumir sus responsabilidades en la promoción del bien común, mediante políticas públicas que reduzcan las desigualdades regionales y aseguren un crecimiento económico que conserve y enriquezca, en vez de destruir, las bases naturales en las que invariablemente se asienta la actividad humana.

La séptima sección aborda el tema crucial del *Financiamiento del desarrollo*. Durante las últimas décadas, la economía mexicana ha enfrentado crisis financieras de gravedad cada vez mayor, demostrando que un mayor ahorro interno como porcentaje del PIB es condición para reducir la dependencia financiera externa y asegurar el crecimiento económico sostenido. Sin embargo, el coeficiente de ahorro interno ha descendido durante las décadas de experimentación neoliberal, obstruyendo un mayor crecimiento económico. La importante afluencia de inversión extranjera directa no ha contrarrestado la caída del ahorro interno, pero ha traído consigo efectos contradictorios analizados en esta sección. Finalmente, la liberalización financiera, realizada en apego al Consenso de Washington, desembocó en la quiebra técnica del sistema bancario cuyo oneroso rescate gravita aun pesadamente sobre las finanzas

públicas. Ahora, el 80% de la banca pertenece a firmas extranjeras; el crédito a empresas y particulares se ha reducido dramáticamente; y son moneda corriente los excesivos márgenes de intermediación financiera y las extravagantes comisiones.

El proyecto de *Área de Libre Comercio de las Américas* es la materia de la octava sección. El proyecto estadounidense del ALCA contempla un estilo de integración económica similar al del TLCAN, no obstante las enormes asimetrías entre los países latinoamericanos y los industrializados de América del Norte. En contraste, el *estilo europeo de integración económica*, también analizado en esta sección, es más equitativo: no obstante las menores asimetrías entre los países que la integran, la Unión Europea ha instituido fondos compensatorios (estructurales y de cohesión social) para inducir la convergencia en niveles de desarrollo económico y bienestar social, además de haber establecido el libre flujo de mano. En el TLCAN (y en el proyecto estadounidense de ALCA), en cambio, no hay un solo dólar de fondos compensatorios ni libre flujo de mano de obra.

Bajo el epígrafe de *Experiencias de estrategias alternativas al Consenso de Washington*, la sección novena analiza los «milagros económicos» de los países de reciente industrialización del Pacífico asiático, así como el espectacular desempeño económico de la República Popular China. Sus estrategias de desarrollo económico —contrarias a los dogmas del Consenso de Washington—, se han basado en una combinación de políticas sustitutivas de importaciones con una promoción agresiva de sus exportaciones, apoyadas ambas en un fuerte intervencionismo económico del Estado (como planificador, regulador y promotor de la industrialización a través de múltiples instrumentos: fiscales, crediticios, administrativos y promocionales específicos); en un fuerte impulso institucional al desarrollo tecnológico endógeno y adoptado; en la formación de recursos humanos a través de su sistema educativo y de la capacitación laboral integrada a la política industrial; en una fuerte base de acumulación interna con regulación de la inversión extranjera; y en la subordinación de sus sistemas financieros a sus estrategias de industrialización. Estas experiencias muestran que *sí hay de otra* dentro de esta misma fase de la globalidad.

Finalmente, la décima sección se denomina *Hacia una nueva política económica para el desarrollo y la inserción eficiente en la regionalización y la globalización*. Para empezar, la expectativa simplista de los beneficios ilimitados del libre comercio, se contrasta con los hallazgos de las nuevas teorías del comercio internacional y del crecimiento, que cuestionan los postulados de las teo-

rías clásica y neoclásica, restaurando el papel activo de las políticas comercial e industrial en el desarrollo. Además, partiendo de una revisión del desempeño de la economía mexicana durante las últimas décadas, se evidencia la necesidad de políticas macroeconómicas activas y de instrumentos generales y sectoriales de fomento económico para lograr el crecimiento sostenido y la elevación de la competitividad sistémica. La propuesta no consiste en regresar a estrategias económicas del pasado, sino en construir el futuro con una nueva estrategia de desarrollo económico e inserción eficiente en los procesos de mundialización y regionalización. En una perspectiva latinoamericana, así como en la época del crecimiento sostenido, previa al neoliberalismo, existió un pensamiento económico regional común (sintetizado por Raúl Prebisch), ahora está emergiendo un nuevo pensamiento económico unificado postneoliberal en América Latina, fortalecido por las nuevas corrientes de la economía internacional y por las evidencias empíricas que invalidan el Consenso de Washington. No se trata, hay que remarcarlo, de un viraje en favor de una economía estatista (tan indeseable como una economía de mercado a ultranza), sino de una nueva economía que promueve el sano equilibrio entre el mercado y el Estado. Así, del largo *túnel oscuro* que podría caracterizarse en términos sociológicos como una prolongada crisis de expectativas decrecientes, pasaremos, sin duda, a una época de expectativas crecientes, que mueven al ser humano hacia la acción transformadora y refuerzan su esperanza en un futuro mejor.

José Luis Calva
Coordinador del proyecto

EL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS
AMÉRICAS Y EL ESTILO DE INTEGRACIÓN DE
LA UNIÓN EUROPEA

De la bifurcación del ALCA a la parálisis de las negociaciones hemisféricas: Algunas explicaciones de fondo

Germán A. de la Reza*

INTRODUCCIÓN

En diciembre de 1994, el conjunto de países del Hemisferio Occidental, con excepción de Cuba, decidió la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), compuesto de aproximadamente 800 millones de consumidores, el mayor del mundo. Sin embargo, a pesar de su amplitud y del hecho que representa un cambio significativo en las relaciones interamericanas, es probable que sea recordado como el ensayo de integración con las mayores disparidades del mundo. Veintinueve naciones, de un total de 34, contribuyen con menos de uno por ciento al Producto Interno Bruto (PIB) hemisférico, mientras que dos de ellos engloban el 85 por ciento. Desde la perspectiva del ingreso, el país más próspero (Estados Unidos) tiene un PIB per cápita 77.5 veces mayor al país de menores recursos (Haití); en términos de población, a su vez, el país más grande es 6.000 veces superior al más pequeño. Similares contrastes registran la práctica totalidad de los indicadores de desarrollo: acceso a servicios, infraestructura, recursos humanos calificados, capacidad gerencial, mercados de capitales, entre otros.

El presente capítulo busca contribuir al debate sobre las disparidades hemisférica considerando dos aspectos relativamente desconexos. El primero presenta la evolución del proyecto hemisférico y en su desarrollo, el bilateralismo que subyace a la parálisis de las negociaciones. Aunque cada país retiene su propia estrategia, la esencia del proceso consiste en definir las concesiones comerciales de Estados Unidos, de un lado, y de otro, las de países latinoamericanos interesados en lograr un acceso estable al mercado del Norte. Esto conduce necesariamente a una relación estelar, donde el país eje define la

* Profesor-investigador del Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco, México. Investigador Nacional e Investigador asociado al Centro de Estudios Europeos de la UNAM.

forma de integración, la agenda temática y el nivel de las concesiones, desde una posición ampliamente favorable a sus intereses. Ese contexto, aunado a la creación de dos niveles de compromiso (piso general y piso plurilateral) y el estancamiento de las tratativas en 2004 y 2005, permite concluir que el proyecto ha fracasado en sus objetivos iniciales.

El segundo aspecto considerado se refiere al propio debate teórico sobre los efectos del libre comercio en el caso de las economías más vulnerables. Se revisan las principales hipótesis de la literatura de especialidad (la conjetura neoclásica sobre las pequeñas economías; la interdependencia y la cooperación; la solución de conflictos, y la gerencia de la integración), con énfasis en sus relativas contradicciones y en la ausencia de resultados concluyentes que guíen la toma de decisiones. Con este fin, el capítulo ha sido estructurado en dos grandes secciones correspondientes a los subtemas. Ambas observan la inconsistencia de las afirmaciones *ex ante* sobre el impacto del libre comercio en los países de menores recursos. Asimismo, que en la mayoría de los casos, para los países de América Latina es imprescindible disponer de mecanismos de control del ejercicio de las grandes economías.¹

PROCESO NEGOCIADOR

Evolución de la propuesta hemisférica. El proyecto empieza a delinearse en 1988 con la adhesión de Estados Unidos a la estrategia de las zonas de libre comercio con amplia cobertura temática. Ese año el país somete al Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT) bajo el Artículo XXIV su solicitud de crear el Área de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALCCEU) y establece una dinámica que permitirá en 1990 el anuncio del primer proyecto de regionalización hemisférica: la Iniciativa para las Américas (IA). A partir de esa fecha, Estados Unidos firma varios acuerdos marco con países de la región, dando respuesta a la demanda latinoamericana de reciprocidad en las concesiones comerciales. Esta fase del proyecto continúa con la aprobación de los primeros créditos IA, destinados a financiar la deuda externa de Bolivia, Colombia y Chile, y se extiende hasta la entrada en funciones del primer tratado de libre comercio surgido de los acuerdos marco, el Tratado de Libre Comer-

¹ Sobre los principales desafíos de la integración hemisférica, véase De la Reza (2003), y Vizentini y Wiesebron (2004), entre otros.

cio de América del Norte (TLCAN). En paralelo, en los años 1991-1994 se observa en el continente un inusitado dinamismo en la creación de tratados bilaterales de libre comercio inspirados en la temática del TLCAN.²

El arranque del ALCA tiene como principal referencia al *Plan de Acción* aprobado en Miami durante la Cumbre de las Américas en diciembre de 1994. El documento establece 23 áreas de interés relativas a la democratización, educación, medio ambiente, lucha contra la pobreza. El capítulo noveno, titulado «Promoción de la Prosperidad Mediante la Integración Económica y el Libre Comercio», corresponde a la creación del ALCA. En esta etapa se encarga la elaboración de bases de datos y la preparación de recomendaciones específicas para las negociaciones a doce grupos de trabajo temáticos integrados por representantes de 34 países del hemisferio bajo la coordinación de un país. El apoyo a esta labor corresponde al comité tripartito compuesto por la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y El Caribe de Naciones Unidas (CEPAL).

Un momento de ruptura se presenta con la crisis financiera mexicana de diciembre de 1994 y el virtual cierre de los mecanismos de admisión del TLCAN. Sin embargo, a mediados de 1995 la idea hemisférica vuelve a activarse en la Reunión Ministerial de Denver, Colorado, cuando se transponen en la realidad algunas de las recomendaciones de la Cumbre, principalmente la creación en bloque de siete grupos de trabajo. Los restantes cinco grupos se crean en el año que sigue y los primeros resultados de su labor se presentan en la Reunión Ministerial de Belo Horizonte en mayo de 1997, junto con la primera matriz de propuestas de negociación del acuerdo hemisférico. La definición de las bases negociadoras queda a cargo del Comité preparatorio del ALCA, cuyas recomendaciones forman parte de la Declaración de la Cumbre de Santiago de Chile, la cual proclama el inicio de las negociaciones formales en abril de 1998.³ Según el *Plan de Acción* aprobado en las Cumbres de Santiago y Québec,

² Según Brunelle (2004: 28), tres vertientes confluyen en la creación del ALCA: el panamericanismo representado por la OEA y sus antecedentes; la Iniciativa para las Américas y, más recientemente, un memorando del Consejo de Seguridad estadounidense fechado el 29 de noviembre de 1993, donde se establecen las primeras líneas de acción respecto al ALCA. Para América Latina, sin embargo, más significativo que dicho memorando es el inicio de las negociaciones formales que conducirán a la creación del TLCAN.

³ El Comité preparatorio estuvo compuesto de 34 viceministros responsables de comercio y tuvo entre sus objetivos: coordinar todas las tareas de los grupos de trabajo; promover el consenso, y completar los asuntos pendientes antes de la Reunión Ministerial de San José.

además de otros documentos oficiales del ALCA, la firma del Tratado debía intervenir en 2005, aunque en junio de ese año, fecha de la última revisión de este capítulo, es claro que no podrá cumplirse con ese objetivo. Más allá de las causas de ese *impasse*, cabe destacar que, hasta 2003 la creación del ALCA siguió un proceso lineal y predecible.

En las siguientes secciones se intenta identificar algunas causas de fondo de la ruptura del proceso negociador.

Proceso negociador y bilateralismo implícito. La primera etapa de las negociaciones se inicia en Miami en agosto de 1998 y se prolonga hasta la tercera Cumbre de las Américas, realizada en Québec en abril del 2001, cuando los jefes de gobierno del Hemisferio Occidental presentan el borrador del futuro acuerdo hemisférico. Este documento busca dotar al proceso de elementos de irreversibilidad, aunque todavía subsisten incertidumbres y discrepancias. Su contenido había sido encargado por la Reunión Ministerial de Toronto de noviembre de 1999 a las nueve comisiones negociadoras y tres comités consultivos que surgen de los doce grupos de trabajo de la etapa prenegociadora. Estas instancias preparan los borradores integrales del texto en cada tema, poniendo entre corchetes las provisiones sujetas a revisión o sobre las cuales existen diferencias de opinión. A partir de estos borradores el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), conformado por la OEA, la CEPAL y el BID, elabora la primera propuesta de texto, revisada por la Reunión Ministerial de Buenos Aires en abril del 2001, poco antes de su presentación en Québec. En los dos años siguientes, las comisiones negociadoras se concentran en el perfeccionamiento del Tratado y su contenido: nueve capítulos que se desarrollan en 438 páginas y cubren las normas para la integración del mercado y los derechos afines de propiedad intelectual y de capital.

Sin embargo, la Reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Cancún a mediados de 2003 introduce un factor de incertidumbre sobre el futuro del ALCA. Cabe observar que algunos disensos en la agenda de liberalización (en particular la eliminación de los subsidios a los productos agrícolas y la sustitución de las medidas antidumping por políticas de competencia), se había decidido trasladar a las negociaciones multilaterales, donde se concentraría parte sustancial de las concesiones agrícolas estadounidenses. Al fracasar, este tema es devuelto al ALCA con el inminente riesgo de prolongar las negociaciones más allá de 2005. Vayamos por partes.

Durante el proceso, la componenda intergubernamental en las comisiones negociadoras promueve una estructura que exacerba las diferentes capacidades negociadoras de los participantes. Más aún, imprime al proceso negociador una tendencia al *bilateralismo implícito* con Estados Unidos. Esta tendencia requiere precisarse en razón de las ambigüedades del ALCA.

Según la Declaración de principios de la Cumbre de las Américas celebrada del 9 al 11 de diciembre de 1994, «la integración hemisférica se logrará sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes (subr.n.)», principio retomado por los documentos subsiguientes hasta nuestros días. Sin embargo, las más directas y lógicas formas de aprovechamiento de los acuerdos vigentes constituyen las variantes de asociación interesquema, que podrían adoptar la forma de: *a)* un acuerdo interesquema en cuyo marco se generalicen los avances subregionales mediante un mecanismo similar a la preferencia arancelaria regional de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) o a la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF) de la OMC; *b)* un acuerdo que englobe a esquemas subregionales; o *c)* la progresiva absorción de los acuerdos por uno más dinámico y capaz de dar cabida a un numeroso contingente de nuevos miembros. A pesar de esto, el formato privilegia la relación directa de cada país con Estados Unidos, al tiempo que las relaciones entre los países latinoamericanos quedan enmarcadas en la agenda de sus respectivos acuerdos de integración.

Segundo piso del ALCA. El bilateralismo implícito y sus riesgos son puestos de relieve con un ajuste importante del proceso negociador. En octubre de 2003, luego del fracaso de la Reunión de la OMC en Cancún, los ministros de 15 países del Hemisferio se reúnen en Estados Unidos con objeto de hacer frente a la posible postergación del final de las negociaciones. En esa ocasión se enuncia la idea de un ALCA *a la carta*, un acuerdo hemisférico a ‘varias velocidades’ donde los niveles de compromiso puedan definirse con base en los intereses y las decisiones de cada país o grupo de países. A este acuerdo se le conoce como el piso general, compuesto de todos los países y concesiones voluntarias carentes de impacto económico.

¿Este nivel de preferencias voluntarias significa que el ALCA está camino de constituirse en una ALADI de alcance hemisférico? Como se sabe, este acuerdo vigente desde 1980 tiene como objetivo estimular la integración latinoamericana aprovechando las iniciativas bilaterales y subregionales mediante la adopción de la Preferencia Regional (un equivalente latinoamericano de

la cláusula de la Nación Mas Favorecida de la OMC).⁴ En los hechos, sin embargo, se trata de un esquema superfluo, en gran medida un articulador de iniciativas de liberalización antes que un tratado de libre comercio.

Más allá de los instrumentos que requiere un ALCA «a varias velocidades» y que no están definidos aún, está el hecho que este cambio representa una modificación de los escenarios previstos. Entre sus implicaciones más importantes, cabe destacar dos: a) las concesiones en los temas ríspidos (subsidios, agricultura, medidas antidumping, reducción arancelaria de las economías pequeñas) propenden a ser iguales o poco más profundos que los previstos por la OMC; b) los esquemas subregionales —el MERCOSUR y en menor medida la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA)— continuarán representando los núcleos de interdependencia dominantes en América Latina.

Empero, estas consecuencias sólo se refieren al piso que el conjunto de las delegaciones podía firmar en un futuro cercano. No al segundo piso. En los temas en los cuales se ha logrado o podría lograrse un nivel importante de concesiones, Estados Unidos propone establecer acuerdos de cobertura geográfica parcial; es decir, con aquellos países dispuestos a aceptar la negativa estadounidense a dismantelar su profusa legislación en materia de subsidios y protección a la industria nacional. Estos acuerdos estarían destinados a conformar un ‘nivel plurilateral’, ya en proceso de negociación con el conjunto de países centroamericanos y la mayoría de la zona andina. El vínculo de esta iniciativa con el bilateralismo implícito, es que el segundo piso materializa la lógica radial del ALCA por medio de acuerdos separados, sin atención a los problemas de la disparidad económica, los subsidios o el unilateralismo estadounidense.

Obsérvese que las complicaciones operativas que introduce la bifurcación del ALCA se expresan primeramente en el propio proceso negociador. ¿Cuáles partes del borrador del Tratado corresponden al primer nivel y cuáles al segundo? Sin esta definición no es posible volver a la mesa de negociaciones y desde finales de 2003 genera la parálisis del proceso. Dicho esto, es necesario señalar que el impasse por el que atraviesa al ALCA no se debe a la división de los niveles de compromiso, sino a aquello que produjo esa medida. La literatura sobre la integración en disparidad nos permite aclarar esta idea.

⁴ La Preferencia Regional prevé ampliar progresivamente las preferencias de cobertura geográfica limitada (bilaterales y subregionales) al conjunto de los miembros en un plazo variable.

CONJETURAS SOBRE LA INTEGRACIÓN EN DISPARIDAD

La hipótesis clásica sobre las pequeñas economías. La justificación más importante de la integración de socios económicamente dispares la proporciona el supuesto de la pequeña economía (*small-country-assumption*). Sus conclusiones se derivan de un modelo estático compuesto de dos economías (pequeña y grande) y dos bienes que puede ser resumido de la siguiente forma: La liberalización comercial conduce a que la estructura de precios de la economía grande determine la estructura de precios de la más pequeña. Con otras palabras, la estructura del primer país se mantiene sin cambios, mientras que la del segundo debe realizar un esfuerzo de ajuste en función de la diferencia y la intensidad de la disparidad. Obsérvese que esta afirmación constituye una extensión de dos supuestos clásicos: El primero, bien conocido en la teoría económica, señala que en condiciones de competencia perfectas un país hace de sus empresas y consumidores netos tomadores de precios del mercado internacional en razón de sus menores dimensiones comparados con el mundo.

El segundo mide el aporte al bienestar desde la perspectiva de la *desviación* de comercio. Este criterio se deriva de la teoría de las uniones aduaneras, enunciada por Viner (1950). Para su explicación consideremos un país (A) que aplica un arancel (t) a un bien importado de otro país (B) que es el fabricante internacional más competitivo. Cuando A conforma un esquema de integración con un país vecino (C), el precio regional del bien puede ser igual o superior al precio mundial dependiendo de la competitividad de C. En consecuencia, el aumento del comercio resultará de dos causas separadas: creación de comercio; es decir, cuando el proveedor más caro es sustituido por el más eficiente, o desviación de comercio, si el proveedor más barato es reemplazado por el más caro. Cuando el esquema crea comercio es más eficiente y promueve el bienestar de los países miembros y del mundo. Al revés, cuando genera discriminación de comercio, sea en términos de volumen o valor, el esquema es costoso y una opción sub-óptima para el aumento del bienestar.

De regreso al modelo, tenemos que el equilibrio de los precios resultante de la liberalización permite que la pequeña economía pueda especializarse plenamente en la fabricación del bien con mayores ventajas comparativas, al tiempo que la economía grande continúa produciendo la misma canasta de bienes. Al ocurrir esto, la economía pequeña percibe ganancias adicionales en razón de la especialización productiva y de la asignación más eficiente de recursos. Visto de otro modo: dado que la pequeña economía depende en

mayor medida del comercio internacional que la economía grande para abastecer sus necesidades de consumo y de industrias de escala, la apertura del país grande lo beneficia a través del abaratamiento de las importaciones y la mayor demanda de su producto de exportación. Así, considerados todos los factores iguales, la economía pequeña se beneficia de la liberalización del comercio en mayor medida que la economía grande.

Más tarde, la literatura de especialidad incorpora al análisis las ventajas dinámicas (aquellas susceptibles de mejorar la competitividad en el mediano y largo plazo), arribando a conclusiones aún más optimistas: el libre comercio favorece en las pequeñas economías la inversión, la transferencia de tecnología y el aprendizaje. Si a las ventajas dinámicas se agregan determinadas políticas, como la coordinación macroeconómica, la movilidad de factores y la unión monetaria entre los países miembros del acuerdo de integración, se espera que la zona de libre comercio aumente el bienestar de los miembros. Esto se realiza mediante una asignación más eficiente de recursos, incluyendo la reducción de los costos de transacción comercial y el aumento de la competitividad del mercado.

El debate de la disparidad en el ALCA. Parte de la reciente literatura sobre el ALCA cae dentro de esta serie de supuestos. Veamos algunos de los trabajos más influyentes. El estudio de Hufbauer y Schott (1994), basado en la contraposición de los escenarios ALCA-no ALCA, predice para el primer caso un incremento adicional en el PIB real de los países del Hemisferio en 1.5 anual (273 mil millones de dólares; 525 dólares por habitante). El modelo define la *ratio* de la exportación de bienes y la *ratio* de la importación de bienes del PIB como variables independientes a la cual los autores aplican una regresión de dos ecuaciones distintas confrontadas con variables dependientes tales como: el logaritmo del PIB, el logaritmo al cuadrado del PIB, el logaritmo de población y la variable país «entrepôt». Aquí se asume que el aumento del comercio incrementa el PIB vía el estímulo a la eficiencia, el cual, a su vez, promueve la expansión del comercio mediante el incremento de la oferta y la demanda.

Una variante de este modelo se encuentra en Salazar y Segura (1994), quienes llegan a similares conclusiones respecto a los efectos del ALCA en la economía de Costa Rica. Otra más, coordinada por Hinojosa-Ojeda, Lewis y Robinson (1997), establece que la creación de un esquema hemisférico incrementará el PIB real y las exportaciones de Estados Unidos, Argentina, Brasil, Chile y México. La medición se basa en un modelo de equilibrio general com-

putable («NAFTA-CGE») programado en el Sistema General de Modelaje Algebraico (GAMS), el cual incluye 11 sectores, seis regiones y seis factores de producción: tierra, capital, trabajo rural, trabajo urbano no calificado y ecuaciones de insumo-demanda.

Sin embargo, varios aspectos de la conjetura clásica y sus afirmaciones son cuestionables. La crítica por lo general se refiere a las variables no incluidas en los modelos matemáticos y que son susceptibles de incrementar los costos de las pequeñas economías. La primera pone el acento en el proceso de adaptación a la nueva estructura de precios. Ésta puede ser elevada y exigir de recursos y plazos más dilatados de lo que comúnmente establecen los tratados de libre comercio. Se entiende que el cambio de precios modifica los incentivos al consumo de bienes importados, así como la propia estructura de costos de las industrias. Esto significa que, al menos en un primer tiempo, las importaciones crecen (como resultado de su abaratamiento) con el consiguiente desequilibrio externo.

La búsqueda de competitividad, por su parte, aparece limitada por la menor experiencia de las industrias de la pequeña economía a causa de la insuficiente competitividad del mercado interno. Esto determina, a su vez, una curva de aprendizaje más larga, aún más si se tiene que una economía con menor diversificación productiva enfrenta mayores dificultades en la absorción de las pérdidas. Segunda objeción a la conjetura clásica señala su excesiva dependencia frente a supuestos, tales como: pleno empleo, perfecta movilidad de los factores de producción entre los sectores y perfecta competencia. De esta manera se descartan del análisis variables capaces de influir en el menor aprovechamiento del libre comercio por parte de las pequeñas economías. Algunas de las más importantes son: sustanciales disparidades en infraestructura; dificultad de acceso a servicios especiales; distancia o complicación de los mercados de exportación; estrechez de los mercados de capital, y menores capacidades gerenciales (Singer, 1995).

Vulnerabilidad de las pequeñas economías. Para remediar estas insuficiencias metodológicas, algunos autores deslizan la formalización matemática hacia las condiciones reales de cada país. Sus distintas variantes observan que la liberalización acentúa la vulnerabilidad de la pequeña economía, vía el incremento de los costos de ajuste a las estructuras económicas regionales. En esta corriente figura el estudio de la CEPAL (1996) sobre el ALCA y su efecto en las economías pequeñas, profundizado por Escaith y Pérez (1999) y Escaith e Inoue

(2001). Estos trabajos miden el grado de preparación de los países del Hemisferio utilizando como indicadores: la elegibilidad (macroeconómica y no macroeconómica); la preparación estructural (macroeconómica, en diversificación y dinamismo exportador, en recursos humanos y en infraestructura), y la preparación de las políticas (macroeconómicas, comerciales y de apoyo a la transformación productiva). Aunque los resultados de estos estudios indican que el grado de preparación de las pequeñas economías no difiere de las grandes, se advierte entre los primeros una mayor vulnerabilidad comercial y macroeconómica.

Consecuencias equivalentes están presentes en los trabajos sobre los aspectos administrativos o no comerciales de las zonas de libre comercio. Unos de ellos, conducido por IGE observa la menor habilidad de las economías pequeñas respecto al comercio administrado, incluyendo el mayor costo per cápita por concepto de resolución de los litigios comerciales (IGE, 1997). Aquí se introduce como referente, no el libre comercio, presente en casi todos los trabajos anteriores, sino el comercio real. Bajo esta observación, nosotros (de la Reza, 1998) analizamos las consecuencias del comercio administrado en un contexto de liberalización *arancelaria*.

Dicho esto, es necesario destacar que la sola inclusión de variables de economía real no explica fehacientemente el efecto de la integración en las economías pequeñas. Un acuerdo regional hace intervenir un conjunto de factores cuyo rango o variedad de problemas desborda con mucho el ámbito de la ampliación de mercados y se acerca más a los significados de la integración *entre países*. Los factores pueden agruparse dentro de tres grandes interrogantes: Primera, ¿el aumento de la interdependencia económica estimula la cooperación entre los países miembros, entendida como la distribución de los beneficios del libre comercio? Segunda, ¿la integración contribuye a la solución de conflictos y, en ese sentido, puede aumentar la seguridad de las economías pequeñas? Tercera, ¿la disparidad tiene algún efecto sobre la capacidad de gerencia de la integración?

Interdependencia y cooperación entre países. Según la noción clásica de la interdependencia, la mayor conexión y necesidad entre los países incrementa la sensibilidad por las dificultades de los socios con menores recursos.⁵ Sin

⁵ Esta y las siguientes secciones se basan en: De la Reza (1998: 57-63) y forman parte del libro en proceso intitulado El ALCA: La integración en disparidad.

embargo, una reseña más cuidadosa deja al descubierto una controversia cuyos términos aparecen yuxtapuestos. Quienes defienden la tesis ortodoxa destacan que la interdependencia fortalece la cooperación y debilita la política de beneficios relativos (de un socio en desmedro de otro), tanto en el caso de las numerosas interacciones (Hirschman, 1978; Snidal, 1991), como en la interacción entre dos países (Ricardo, 1817; Brander y Spencer, 1984; Suzuki, 1994). Los autores afirman que la interdependencia crea un sistema de determinantes básicas capaces de mejorar «la habilidad de un estado para lograr el equilibrio susceptible de limitar el que [otro estado] obtenga beneficios desproporcionados» (Suzuki, 1994: 493). De esa manera, la progresiva diversificación de las relaciones y el aumento de los recursos del país dependiente favorecerían la adopción de una estrategia de «reducción de la dependencia» (Hirschman, 1978: 49-50). El proceso se ramifica y conduce a una mayor integración, la cual, a su vez, estimula una mayor coordinación de políticas para hacer frente a las necesidades y desafíos de una interdependencia mayor (Haas, 1958; Keohane, 1984: 79-80).⁶ En síntesis, la interdependencia entre economías dispares no inhibe la distribución relativamente equitativa de los beneficios sino que, por el contrario, la diversificación de determinantes y el atractivo de los beneficios absolutos hace que la regionalización atenúe los problemas de la asimetría entre países.

Una segunda corriente de pensamiento define la intensificación de las interdependencias como un fenómeno que engloba situaciones de vulnerabilidad (Baldwin, 1980), las cuales generan relaciones complejas (Riekhoff y Neuhold, 1993; Kroll, 1993; Krugman, 1994) y, dependiendo de las condiciones, pueden tener impactos onerosos sobre los países asociados (Waltz, 1979; Gasiorowski, 1986), especialmente los de menor desarrollo (Prebisch, 1949). La interdependencia es vista como una relación que comporta series paralelas con efectos benéficos y negativos. La idea subyacente de este argumento es que cada serie incorpora y sintetiza elementos de independencia, dependencia e interdependencia propiamente dicha, donde cada una «mide un elemento de variación único en el total de la relación» (Kroll, 1993: 342). Las interacciones de dos o más países se conectan con la cooperación sólo cuando los instrumentos que adopta el proceso son capaces de controlar las pulsiones

⁶ Esta perspectiva ha sido desarrollada por el neofuncionalismo. Los autores de esta corriente definen a la integración como un proceso económico que se desborda (spill-over) hacia otros niveles, en particular el político.

centrífugas de la integración (Gasiorowski, 1986; Kroll, 1993). Como corolario, si las interacciones carecen del adecuado marco de distribución de los beneficios, entonces es preferible la menor interdependencia de los países para atenuar los costos del proceso. En este enfoque, la asimetría no aparece mitigada por la regionalización económica (entendida como estímulo a la interdependencia), sino que subraya la necesidad de mecanismos de ajuste periódico del proceso.

Como puede observarse, la contradicción de ambas tesis es de naturaleza a anular todo propósito de derivación pragmática. Mientras que la primera ignora los efectos negativos de la interdependencia, la segunda condiciona el aumento de la interdependencia a la existencia de instituciones capaces de controlar los efectos de desigualdad en las ganancias. Sin embargo, la contradicción podría ser engañosa en la medida que resulta de las especificidades del objeto estudiado. Aunque no pueden ser simultáneamente verdaderas, serían ciertas dependiendo del caso al que se refieren. Por otro lado, la recomendación de establecer instrumentos de cooperación resuelve en parte el problema, ya que no se precisa su naturaleza. En todo caso, subraya la importancia de crear un sistema de normas susceptible de promover la cooperación o las ganancias absolutas dentro de una estrategia de tipo ganador-ganador. Vayamos más adelante.

¿La disparidad favorece la solución de conflictos? Las principales conclusiones sobre el vínculo entre disparidad y la producción de conflictos internacionales también son contradictorias. La primera afirma que la preponderancia crítica de un país tiene un impacto disuasivo en las relaciones internacionales e incluso puede verse como una condición de pacificación, en la medida que ayuda a controlar los conflictos e inhibir su aparición (Bremen, 1992: 337; Gochmann, 1990; Geller, 1993). En esta concepción, las distintas capacidades de los países tienden a estructurarse de manera jerárquica en un sistema de relaciones que delega las competencias estratégicas a uno o varios socios, precisamente por su mayor tamaño. La premisa es que un orden integrado facilita el ejercicio de la hegemonía mediante la gravitación en normas e instituciones comunes (Kindleberger, 1974). Este argumento ha sugerido en los estudios interamericanos que la ausencia de riesgos importantes para la hegemonía de Estados Unidos, favorece la limitación del ejercicio de poder a la esfera de las técnicas económicas (Desch, 1993; Jaguaribe, 1996). En ese sentido, el interés de Estados Unidos, en tanto que única superpotencia en el mediano plazo,

estribaría en el refuerzo de la integración global y en la supresión de los impulsos fragmentacionistas (Nye, 1990). Más aún, cabría esperar de ese país la gradual adopción de una diplomacia flexible, basada en el atractivo de sus modelos políticos, culturales y económicos, y que ésta prevalezca sobre las manifestaciones de unilateralismo agresivo (Nye, 1990; George y Simons, 1994).

La segunda corriente de pensamiento observa en toda relación de poder, incluyendo el vínculo entre países, una combinación de ingredientes de consenso y coerción dispuestos de manera asimétrica: a mayor adhesión le corresponde un menor ejercicio represivo y viceversa (Gramsci, 1975; Arrighí, 1993). Traspuesto a nuestro debate, esto sugiere que el predominio de las políticas consensuales podría depender en exclusividad de la preservación de las relaciones de poder. En otros términos, la actual estrategia estadounidense no habría sufrido un cambio fundamental en su naturaleza; los mecanismos coercitivos estadounidenses se mantienen como acciones de último recurso para preservar la alineación económica y estratégica del continente. La agenda de esta alineación ofrece evidencia abundante sobre la ágil transición de uno a otro instrumento, del consenso a la coerción. Durante los últimos cincuenta años de panamericanismo institucionalizado, Estados Unidos propició cambios forzados de régimen en gran parte de los países de América Latina. Esto contradice de manera colateral la hipótesis general de que el ejercicio desmedido de la preponderancia resulta de la ausencia de regulaciones e instrumentos capaces de preservar la igualdad jurídica entre los países. Pero sustancia la idea de que la propia dinámica de expansión del país podría conducir a periódicos conflictos en la medida que el incremento de su capacidad estratégica restringe la de los países más vulnerables.

Como menciona la Ley de la variedad, el país con mayores alternativas dispone de una mayor capacidad de reducción de las alternativas del país con el que interacciona. Una de las implicaciones de este argumento es que en ocasiones es preferible no integrarse con el país más grande: si «los efectos onerosos de la interdependencia económica pueden conducir al aumento del conflicto internacional», entonces resulta con necesidad que «los beneficios de una interconexión económica simple pueden favorecer la reducción de conflictos» (Gasiorowski, 1986: 24).

Existe una tercera conclusión, de menor influencia en la literatura de especialidad, según la cual la disparidad no es determinante ni para el aumento ni para la disminución de los conflictos (Schampel, 1994). Esto equivale a postular el carácter secundario de las disparidades en la generación de conflic-

tos y, de manera implícita, que las condiciones propias del antagonismo tienen mayor relevancia explicativa para el análisis. El enfoque es provocativo desde el punto de vista epistemológico, por cuanto indica la apertura causal del objeto estudiado e indica la necesidad de un estudio con menores grados de abstracción y mayor cercanía a las particularidades del conflicto. Sin embargo, como los argumentos anteriores, su examen no arroja resultados irrefutables para la elaboración de estrategias de largo plazo. Salvo que se considere como tal a la política de adecuación (sin márgenes de maniobra importantes) ante el ejercicio de hegemonía de la «única superpotencia en el mediano plazo».

Los efectos de la disparidad en la gerencia de la integración. Los estudios que conectan la disparidad y los equilibrios económicos sostienen que la existencia de una economía grande facilita la gerencia del área de libre comercio. La hipótesis se sustenta en la observación que la economía internacional opera de manera más eficiente cuando un país o grupo de países son capaces de suministrar la liquidez que el sistema necesita. Al revés, cuando ningún país o grupo de países ocupa la posición central, el sistema tiene menores probabilidades de éxito.⁷ Esto se debe a que la economía mayor representa el *ancla* o la fuente de estabilidad para la gerencia de las tasas de cambio y la armonización de políticas monetarias, además de la creación de comercio mediante la absorción de la nueva capacidad exportadora de los países de menor tamaño.

Obsérvese la similitud de este enfoque con la tesis de los años de 1950 y 1960 sobre las comunidades estratégicas exitosas. Según su versión más conocida, las alianzas se «desarrollan frecuentemente alrededor de núcleos fuertes» con la finalidad de conformar un sistema seguro (Deutsch, 1957: 10; Etzioni, 1965). En ese caso, el país o las naciones centrales proporcionan a la alianza mayor equilibrio y conexión, si bien la amenaza del entorno —prácticamente inexistente en los sistemas económicos— también juega un papel importante en su cohesión.

Conviene precisar una limitación importante de la teoría de la economía central. Su formulación carece de previsiones sobre los riesgos que involucra la gerencia concéntrica de la integración, lo cual le impide desarrollar criterios analíticos susceptibles de conectar el ejercicio del liderato con las formas y los

⁷ El argumento de Kindleberger (1973) resulta de su estudio del periodo interbélico, en el cual observa una relación entre la inexistencia de país en la posición de líder y el fracaso en los ensayos de restauración de un sistema monetario internacional. Para la aplicación de esta tesis al contexto de la integración latinoamericana, véase Gretschnann (1993).

instrumentos específicos de integración. El liderato franco-alemán dentro de la UE, uno de los casos más frecuentemente citados, se reviste de características que no permiten su generalización. La preponderancia de ambos países ha estado sujeta a importantes variaciones en el pasado y en la actualidad se encuentra acotada por una densa red de instituciones supranacionales. La hegemonía estadounidense, por su lado, influye en el diseño del ALCA de manera que no se limite su ejercicio, ni se exija al país concesiones importantes. Obsérvese que la investigación en este rubro es relativamente precaria, ya que en la mayoría de los trabajos se sostiene que la capacidad de gerencia es función de características generales de preponderancia y de difusas tareas comunitarias.

ALGUNAS CONSECUENCIAS

Para la mayoría de los autores de las cuatro áreas de debate, los efectos negativos de la disparidad pueden ser mitigados bajo las siguientes condiciones: *a)* cuando las relaciones entre los acuerdos de integración contienen mecanismos de ajuste y control de las disparidades; *b)* si los beneficios colectivos prevalecen sobre los unilaterales (lo cual depende a su vez de las características de la zona de integración, los consensos e instrumentos de cooperación), y *c)* si el grado de interdependencia conduce a una coordinación compartida de las políticas. Estos requisitos subrayan la necesidad de una interdependencia asistida (contraria a la dinámica de equilibrio propuesta por el modelo neoclásico), donde las relaciones de preponderancia puedan constituirse en relaciones de cooperación económica (modelo ganador-ganador).

Estas recomendaciones no tienen relación directa con el *impasse* del ALCA, dominado por sus particularidades decisionales. En cambio, alumbran los problemas del bilateralismo implícito del sistema estelar creado por el acuerdo. La ausencia de mecanismos de contención de las disparidades hemisféricas estimula las fuerzas centrífugas, así como la percepción de que la desigualdad en las concesiones en el conjunto de los temas negociados es más importante que los beneficios que supone la reducción de los aranceles del mercado estadounidense. En ese sentido, la parálisis del ALCA se presenta como el resultado de un proyecto comercial que atiende de manera defectuosa las determinantes de la intensificación de las interdependencias hemisféricas.

REFERENCIAS

- Arrighi, G. (1993). «The Three Hegemonies of Historical Capitalism». En: S. Gill (ed.) *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Ashby, W.R. (1955). «Self-Regulation and Requisite Variety». En: *Introduction to Cybernetics*, John Wiley, Chichester, pp. 202-218.
- Brander J. y B. Spencer (1984). «Tariff Protection and Imperfect Competition». En: H.H. Kierzkowski (ed.) *Monopolistic Competition and International Trade*, Clarendon.
- Bremer, S.A. (1992). «Dangerous Dyads: Conditions Affecting the Likelihood of Interstate War, 1816-1965». En: *Journal of Conflict Resolution*, vol. 36, núm. 2.
- CEPAL (1996). *El grado de preparación de los países pequeños para participar en el ALCA*. (LC/MEX/L.292) México, 7 de marzo.
- De la Reza, G.A. (1998). *Liberalización del comercio en el Hemisferio Occidental*. IIEC-UNAM, México.
- (2000). *Teoría de sistemas: reconstrucción de un paradigma*. UNAM-Porrúa, México.
- Deraniyagala, S. y B. Fine (2001). «New Trade Theory versus Old Trade Policy: A Continuing Enigma». En: *Cambridge Journal of Economics*, núm. 25, pp. 809-825.
- Desch, M. (1993). *When the Third World Matters: Latin America and United States Strategy*. Johns Hopkins University Press, Princeton.
- Dobson, S. y C. Ramlogan (2002). «Convergence and divergence in Latin America, 1970-1998». En: *Applied Economics*, Routledge, vol. 34, núm. 4, marzo, pp. 465-470.
- Escaith, H. y E. Pérez (1999). «Asimetría económica e integración hemisférica de los países pequeños». En: G.A. de la Reza y R. Conde (ed.) *Nuevas Dimensiones de la Integración*, Plaza y Valdés, México.
- Escaith, H. y K. Inoue (2001a). «Small economies' tariff and subsidy policies in the face of trade liberalization in the Americas», paper presented at the *13th Regional Seminar on Fiscal Policy*, CEPAL, 22-25 de enero.
- Escaith, H. (2001b). «The small economies of Latin America and the Caribbean». *CEPAL Review*, núm. 74, pp. 67-81, agosto.
- Etzioni, A. (1965). *Political Unification: A Comparative Study of Leaders and Forces*. Holt, Rinehart y Winston, Nueva York.

- Gasiorowski, M.J. (1986). «Economic Interdependence and International Conflict: Some Cross-national Evidence». *International Studies Quarterly*, vol. 30, núm. 1.
- Geller, D.S. (1993). «Power Differential and War in Rival Dyads». *International Studies Quarterly*, vol. 37, núm. 2.
- George, A.L. y W.E. Simons (eds.) (1994). *The Limits of Coercive Diplomacy*. Westview, Boulder, Colorado.
- Gochmann, C.S. (1990). «Capability-Driven Disputes». C.S. Gochmann y A.N. Sabrosky (eds.) *Prisoners of War?*, Lexington Books, Lexington.
- Gramsci, A. (1974). «Noterelle sulla politica del Machiavelli». *Quaderni del Carcere*, vol. III, Einaudi, Torino.
- Gretschmann, K. (1993). «Integración fiscal y monetaria: clara necesidad u oscuro deseo». *Integración latinoamericana*, núm. 191, julio.
- Haas, E.B. (1958). *The Uniting of Europe*. Stanford University Press, Stanford.
- Hirschman, A.O. (1978). «Beyond asymmetry: critical notes on myself as a young man and on some other old friends». *International Organization*, vol. 32, núm. 1.
- Hufbauer, G.C. y J.J. Schott (1994). *Western Hemisphere Economic Integration*, Institute for International Economics, Washington D. C., julio.
- IGE (Independent Group of Experts on Smaller Economies and Hemispheric Integration) (1997). *Overcoming Obstacles and Maximizing Opportunities: Smaler*.
- Jaguaribe, H. (1996). «Panorama desde el Cono Sur». En: A.F. Lowenthal y G.F. Treverton (comp.) *América Latina en un nuevo mundo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Keohane, R.O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, Princeton.
- Kindleberger, C.P. (1974). *The Formation of Financial Centers. A Study in Comparative Economic History*. Princeton University Press, Princeton.
- Kroll, J.A. (1993). «The Complexity of Interdependence», *International Studies Quarterly*, vol. 7, núm. 2.
- Krugman (1994). *Rethinking International Trade*, MIT Press, Nueva York.
- Nye, J.S. (1990). *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Basic Books, Nueva York.
- Ricardo, D. (1817). *Principles of Political Economy and Taxation*, edición de P. Sraffa, Cambridge University Press, Nueva York.

- Riekhoff, von H. y H. Neuhold (eds.) (1993). *Unequal Partners: A Comparative Analysis of Relations Between Austria and the Federal Republic of Germany, and Between Canada and the United States*. Austrian Institute for International Affairs Series, Westview Press, Boulder, Colorado.
- Salazar, J.M. y B. Segura (1994). *Indicadores de grado de preparación de Costa Rica para integrarse al NAFTA (o AFTA)* FEDEPRICAP. San José, diciembre.
- Singer, H.W. (1995). «Is a Genuine Partnership Possible in a Western Hemisphere Free Trade Area?». *Trade Liberalization in the Western Hemisphere*, CEPAL-BID, Washington D.C.
- Snidal, D. (1991). «Relative Gains and the Pattern of International Cooperation». *American Political Science Review*, vol. 85.
- Susuki, M. (1994). «Economic Interdependence, Relative Gains, and International Cooperation: The Case of Monetary Policy Coordination». *International Studies Quarterly*, vol. 38, núm. 3.
- Waltz, K.N. (1979). *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Reading.

El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA): Aspectos jurídicos

Jorge Witker*

A Fernando Fajnzylbert (1992)†

Forjador de la transformación productiva con equidad para América Latina

INTRODUCCIÓN

El Área de Libre Comercio de las Américas, ha entrado a la etapa final de las negociaciones, sin que la sociedad regional, asuma con propiedad, la profundidad de los compromisos, que tal empresa supone, y que se presenta en un contexto histórico, de reflujo y parálisis de la tendencia globalizadora de corte neoliberal. El último fracaso de la Organización Mundial de Comercio en Cancún, México, es un referente que gravitará con fuerza en las negociaciones del ALCA.¹

Con todo, ALCA debe abordarse analíticamente en un triple escenario espacial. Esto es, sus disciplinas actuarán a nivel local, nacional y regional-internacional.

El estancamiento de la economía estadounidense, como centro dinámico de la globalización mundial, es un signo que puede impactar la negociación del ALCA en dos sentidos. Como amenaza a los sectores proteccionistas del propio Congreso estadounidense y como un pretexto legítimo de países como Argentina, Brasil, Ecuador y Venezuela para no abrir sus mercados, especialmente agrícolas, a la competencia regional, opción ésta, que ya se materializó en la frustrada Junta ministerial de la OMC de septiembre último.

El presente ensayo, pretende encuadrar el contexto negociador del ALCA en variables socio-jurídicas regionales, plantear aspectos jurídicos vigentes en las membresías múltiples de los países latinoamericanos, para luego resaltar algunos efectos, no deseables, en materia de derechos económicos y sociales

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor titular de Derecho Económico de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Como saldo positivo, sin embargo, hay que destacar la creación del Grupo de los 21, que desde 1976 no se expresaba a nivel tricontinental, con Brasil, India, China y otros.

que se han presentado en la experiencia mexicana, a casi diez años de vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).²

VARIABLES SOCIO-JURÍDICAS DEL ALCA

El México del siglo veintiuno, está caracterizado por una opinión pública demandante, actuante y participativa. El protagonismo de los actores sociales y la toma de conciencia de los agentes económicos, constituye un factor estratégico que, directa o indirectamente, debe impactar las negociaciones finales del ALCA.

Por ello, es cada vez más intensa la presencia y participación creciente, a través de múltiples intereses, de actores no estatales en la elaboración de políticas hacia la región: agricultores y fabricantes, empresas comerciales, trabajadores. Consumidores, grupos ecologistas, defensores de los derechos humanos y de las libertades civiles, así como instituciones, fundaciones y medios de comunicación, entre otras, que compiten por afectar las políticas en un contexto pragmático y fácilmente permeable.³

Otro aspecto a considerar, es el referente a la necesaria decodificación de los contenidos de los nueve temas que conforman la agenda negociadora del ALCA. En efecto, temas como acceso a mercados, agricultura, servicios, inversiones, compras gubernamentales, propiedad intelectual, resolución de controversias, dumping y subvenciones y política de competencia, pasan por interrogantes profundas, ya que comprometen las políticas públicas de desarrollo de treinta y tantos países latinoamericanos.

Dicha decodificación afecta a la sociedad civil con interrogantes cómo: ¿Qué negocian? ¿Con qué autoridad negocian? ¿A quienes representan? ¿Donde rinden cuentas? ¿Qué tipo de empresas fueron consultadas? ¿Qué reglas de origen se evaluaron sectorialmente? ¿Cuáles reservas regionales se pactan en materia de compras gubernamentales? ¿Regulaciones estatales en materia de patentes para farmacos y medicamentos de salud pública? ¿Límites a la inversión especulativa y promoción a la inversión productiva creadora de empleos y nuevas tecnología? ¿Qué materias pueden asumir carácter plurilateral y otras de perfil multilateral?⁴

² Evaluación realizada por el Senado de la República Mexicana plasmada en 2 t. México, 2000.

³ *Otro Mundo es Posible*. Le Monde Diplomatique. Editorial Aún Creemos en los Sueños, Santiago de Chile, 2001.

⁴ Ortega Riquelme, Eugenio. *La globalización en la encrucijada*. LOM, Santiago de Chile, 2002.

Las respuestas a éstas y otras interrogantes, es lo que denominamos decodificar el contenido de las negociaciones que tienen lugar en estos meses en las negociaciones de Puebla, México.

Lo anterior es una tarea trascendente, pues los discursos oficiales, intentan despejar dudas y suspicacias a través de un discurso dual y ambiguo. Por una parte, afirman que ALCA es un simple tratado de libre comercio, al cual no se le puede exigir otra cosa que facilitar el libre flujo de intercambio de bienes y servicios. Así, temas como pobreza, educación y empleo no son negocio para las corporaciones transnacionales y la educación y la salud, solo importan si son objeto de inversiones para servicios y compras gubernamentales. Por otra parte, dichos temas deben ser competencia de los gobiernos a los cuales se les priva —vía rebajas tributarias aduaneras— de los recursos para abordar la marginación y el desempleo. Al respecto, se hace interesante resaltar la decisión del gobierno de Chile, de compensar los menores ingresos aduaneros, que le significará el tratado bilateral de libre comercio con EE. UU., con una alza del 18 a 20% del impuesto al valor agregado, aplicado a todos los consumidores de dicho país. Un buen ejemplo de populismo financiero para apoyar a los empresarios chilenos.

Un tercer elemento, complementario de los anteriores es lo que algunos negociadores califican como «preparar a la región para el libre comercio hemisférico».

En efecto, para algunos funcionarios y analistas, la suscripción de tratados de libre comercio, es un ejercicio que se autolegitima «per se», de tal suerte que el libre comercio tiene como consecuencias el crecimiento económico y el progreso en los niveles de vida. Por ello otros se preguntan ¿habrá tiempo histórico para esperar los frutos del libre comercio y dejar a nuestras sociedades en manos de las fuerzas del libre mercado? ¿No tendrán los países más desarrollados la obligación o el deber de establecer en el contexto ALCA, una agenda social mínima con fondos compensatorios de ayuda para, precisamente, preparar a la región para ejercer y practicar el libre comercio en términos más simétricos y equitativos? ¿No sería esta última una estrategia realmente viable para emparejar el campo de juego a los agentes económicos locales?⁵

⁵ El Banco Mundial comienza a reconocer los excesos del Consenso de Washington y ya cuestiona las privatizaciones dogmáticas para los países en desarrollo.

LOS ENCUADRES JURÍDICO-INSTITUCIONALES

El mosaico de estándares jurídicos de los integrantes de la futura ALCA nos enfrenta a diversas hipótesis.

Por ejemplo ¿Centroamérica negociará como estados miembros o como estados partes del Mercado Común Centroamericano? El Mercado Común del Sur, integrado por cuatro repúblicas: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, ¿Negociará como bloque o como Estados Partes? Respecto a los países integrantes del TLCAN, si bien pueden hacerlo como países independientes, pues no hay autoridad supranacional que los represente, deberán cuidar la operatividad de la cláusula de nación más favorecida, de tal suerte que los compromisos ALCA, sean compatibles con los compromisos TLCAN.

Lo anterior supone definir un dato sobre la identidad política de los integrantes de la futura ALCA, en el sentido de aceptar qué agrupaciones o bloques subregionales existentes se ubican más en la tesitura de asociaciones o agrupaciones intergubernamentales sin órganos supranacionales o supraestatales al estilo de la Unión Europea.

Otra variable a considerar es la membresía de cada país en la Organización Mundial de Comercio, en donde aún subsisten elementos discriminatorios favorables a los países en desarrollo, contemplados en las cartas del GATT 47 y 94. Aquí habrá que evaluar la incorporación de ALCA a las disciplinas del artículo XXIV del GATT y tipificar el carácter jurídico del ALCA en relación a los cuatro momentos; zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica allí contemplados.⁶

Así de las membresías múltiples que los países latinoamericanos ostentan, plantean interrogantes jurídicas complejas. En efecto, todos los bloques regionales vigentes (TLCAN, MERCOSUR, CAN, ALADI, CARICOM, etc.) actúan bajo las normas del artículo XXIV del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el que a su vez, permite una variedad de hipótesis, a saber: a) zona de libre comercio o unión aduanera constituida según el artículo XXIV GATT; b) acuerdo interino orientado a la formación de una unión aduanera o zona de libre comercio según el artículo XXIV GATT, y c) una zona preferencial entre países en desarrollo con base en la «cláusula de habilitación», contemplada en el propio artículo XXIV (Comercio sur-sur).

⁶ Himmer, Waldemar y Prager, Dietmar. «GATT, ALADI y NAFTA». Edit. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998.

Estas tres hipótesis, que están presentes en la región, deben conjugarse con el principio de la cláusula de nación más favorecida; lo sustancial o esencial del comercio recíproco regional y complementariamente con la extensión amplia o limitada de las liberaciones arancelarias. Esto es, aplicando la cláusula de nación más favorecida «hacia dentro o hacia fuera de los bloques interalca.

Respecto a los socios del norte, las interrogantes al respecto no son menores, por ejemplo ¿EE. UU. seguirá planteando la posición de que el libre comercio no tienen nada que ver con las relaciones laborales ni con la protección ambiental? Igualmente, ¿seguirá ALCA considerándose en el derecho estadounidense como un acuerdo congresional en donde la ley de implementación, reserva al Congreso de dicho país, la última palabra en materia de obligaciones legales concretos respecto de los 33 países restantes de la región? Por otra parte, como lo establece la autorización de promoción comercial (TPA) del Congreso al Ejecutivo, ¿habrá también otro fondo de diez mil o más millones de dólares para la eventual pérdida de empleos que experimenten los países de la región con ocasión de la desgravación arancelaria y eventual cierre de empresas que un ALCA asimétrica y excluyente puede ocasionar?

Finalmente y como corolario jurídico institucional y dada la diferencia estructural que existe, entre los derechos latinoamericanos de raíz románica y de perfil monista en el Derecho Internacional vigente, y los derechos anglosajones de cuño judicial y heteroaplicativos (Implementation ACT) ALCA debería tipificar su entidad e identidad, esto es, tipificarse en función de la orientación de sus disciplinas o de las eventuales decisiones que formule directamente.

Así, ALCA al ser un ente de cooperación o integración podría asumir diversas connotaciones: a) Acuerdo Macro que diseña parámetros y principios; b) cláusulas programáticas que definen objetivos de mediano y largo plazo; c) cláusulas pragmáticas que definen contenidos inmediatos como las desgravaciones arancelarias pactadas, funcionamiento de fondos financieros específicos (Agricultores, PYMES, etc.), procedimientos de consultas para conciliar y arbitrar conflictos, etc.⁷

Por último, con los elementos precedentes habría que definir el tipo de institución u organismo que asumiría el ALCA ¿Organismo supranacional u organismo intergubernamental?

⁷ *Ibidem.*, pp. 102 y 107.

En efecto, si ALCA llegará a estructurarse como organización supranacional —posibilidad que podría darse sólo a nivel latinoamericano— los estados miembros pueden delegar en la organización creada por el acuerdo de preferencias la facultad de consensar tratados preferenciales o de conceder unilateralmente beneficios a terceros Estados.

En cambio, si ALCA se crea como nueva organización intergubernamental —posibilidad cierta, pues, EE. UU., por principio y tradición jurídica rechaza todo indicio de supranacionalidad— los países miembros del Acuerdo conservan sus potestades soberanas en sus relaciones con terceros Estados, pudiendo cada cual conceder ventajas o preferencias a terceros, lógicamente respetando el techo que cada país tenga en el contexto de la Organización Mundial de Comercio.

Con todo y dada la experiencia unipolar practicada por EE. UU., tanto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Irak), como en la 5ª Junta ministerial de la OMC (México), el destino legal del ALCA se vislumbra como de simple cooperación y de carácter intergubernamental.

HACIA UNA AGENDA SOCIAL DEL ALCA: DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES AMERICANOS

El contexto de la globalización neoliberal vigente (tercer entorno) en la cual se insertan las negociaciones de ALCA, nos parece necesario describir algunos supuestos y premisas.

La internalización de los mercados financieros de capital y de trabajo, han estructurado parcialmente una visión de economía-mundo que aspira a construir, una integración empresarial-mercantil fundamentalmente sistémica; fundada en la especialización y mercantilización del conocimiento, en la tecnología, en la competitividad, en la producción y en el dinero.

Esta integración, excluyente y asimétrica, entra en conflicto con la integración social que bajo la égida del estado-nación, se articula en valores, normas, acuerdos, y contratos suscritos por actores conscientes y participantes.

Así la globalización económica es un fenómeno altamente selectivo y contradictorio, que no puede asimilarse a la idea de universalización, ni mucho menos a un proceso equitativo en cuanto a la acumulación y distribución de resultados materiales para todos.

Como sostiene Faría «Si por globalización se entiende básicamente a la integración sistémica de la economía a nivel supranacional, seguida de la creciente diferenciación estructural y funcional de los sistemas productivos y de la consiguiente ampliación de las redes empresariales, comerciales y financieras a escala mundial, que actúa de modo cada vez más independiente de los controles políticos y jurídicos a nivel nacional, ese fenómeno —como afirma Haberlas— compromete mortalmente la «idea republicana de comunidad».⁸

Este certero diagnóstico, es opuesto al concepto de soberanía que configuró a los estados-nación que desde el gobierno vigilaba casi neuróticamente sus fronteras.

Así el estado moderno, basado en territorio, población y gobierno, se ve enfrentado a un fenómeno multidimensional, que abiertamente, lo agobia y limita. La economía se desterritorializa ante un estado y derecho nacional circunscrito y acotado.

Esta dualidad —economía globalizada vs. Derecho y estado nacional— ha impactado los sistemas jurídicos, alterando los paradigmas epistemológicos de la milenaria ciencia jurídica. Así por ejemplo, la dogmática jurídica derivada de la evolución del capitalismo concurrencial o mercantil, con la institucionalización del Estado liberal burgués, con el primado del derecho sobre la política, con la presencia de la ciudadanía democrática y con la identidad de pueblos y naciones ligados a una historia, una lengua y una cultura comunes. Tal dogmática territorial y autosuficiente no es funcional para la globalidad.

En este desfase o dualidad estructural, el estado social de derecho y la vigencia de los derechos económicos y sociales, se subordinan a los intereses del mercado, relegando a los gobiernos a meros intermediarios entre los centros de poderes económicos informales y las sociedades nacionales. Los mercados deciden, los gobiernos administran...⁹

En este contexto, los equilibrios sociales, las políticas públicas redistributivas de la riqueza colectivamente obtenida y los instrumentos intervencionistas de precios y salarios, se perciben como anacronismos y populismos inconvenientes y negativos.

Un cuadro teórico-ideológico mínimo del discurso globalizador de perfil neoliberal, podríamos resumirlo en los siguientes puntos:

⁸ Faría, José Eduardo. *El Derecho en la Economía Globalizada*. Edit. Trotta Madrid, 1999, p. 52.

⁹ Arnaud, André-Jean. *Entre Modernidad y Globalización*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000.

- a) La globalización es un fenómeno nuevo que se proyecta en las innovaciones y adelantos de las telecomunicaciones e informaciones satelitales;
- b) Como proceso es homogéneo y con vocación planetaria.
- c) Es un fenómeno que tiende a la desintegración de países, regiones e individuos.
- d) Conduce al progreso y al bienestar universal.
- e) La globalización de la economía conduce a la globalización de la democracia.
- f) El predominio del mercado y de los agentes privados, relegan un plano subalterno al Estado y sus políticas públicas.
- g) Propicia cambios de paradigmas en los análisis socioeconómicos-políticos y jurídicos, derivado de la disfunción entre economías transnacionalizadas y regulaciones y poderes locales acotados.¹⁰

Estos supuestos no operan en la práctica socioeconómica actual, pues las estructuras económicas transnacionalizadas se han independizado de los países y sus políticas públicas.

En síntesis, la autonomía adquirida por la economía en relación a la política (cosa pública), la aparición de nuevos centros y estructuras de decisión que operan bajo el signo de la simultaneidad (tiempo y espacio al unísono) y alcance planetario y modificaciones en competitividad de empresas, sectores, regiones, países y continentes (empresas transnacionales en desmedro de las pequeñas y medianas empresas locales), desnacionalización de los derechos económicos y sociales; la desterritorialización de instituciones con signos supranacionales (FMI, OMC, Banco Mundial, etc.); descentralización de las formas políticas de capitalismo (proliferación de tratados de libre comercio por regiones); la uniformación y la estandarización de las prácticas comerciales conformando nuevas leyes mercatorias; desregulación de los mercados de capitales, la interconexión de los sistemas financieros, excluidos de los bancos centrales, la relocalización de las inversiones productivas y la volatilidad de las inversiones especulativas, la proliferación de los movimientos migratorios y los cambios en las relaciones de producción —(matriz-filial) y finalmente la configuración de una estructura político-económica (no militar) multipolar que implica cooperación y conflicto tanto en flujos de capital como en las tensiones étnico regional y/o energéticos.

¹⁰ Vilas, Carlos. «Seis ideas falsas sobre la globalización». *Globalización. Crítica a un paradigma*. Plaza y Janés, México, 1999.

Estos elementos, que en la experiencia mexicana son evidente al cumplirse diez años de vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se cuantifican en tres hechos que resumen los paradigmas de la globalización neoliberal aún en boga: a) México es la novena economía exportadora del mundo, b) ha generado 53 millones de pobres, según cifras registradas por INEGI; c) en 10 años de globalización neoliberal, la tasa media de crecimiento anual del PIB por habitante ha sido de 0.94 por ciento, la más baja en la historia reciente.¹¹

En consecuencia, ALCA debiera replantear una ruptura con la globalización de corte neoliberal y comenzar a construir nuevos enfoques y diseños que, sin desconocer los logros que la interdependencia productiva y tecnológica, puede significar, al insertarse en proyectos nacionales que propicien crecimiento económico con empleo y que ubiquen el respeto y vigencia de los derechos económicos y sociales, en contextos de sujetos de la globalización y, no de meros objetos reflejos de una globalidad ajena, e impuesta por los centros de poder mundial.

Por ello, las políticas económicas neoliberales, implementadas por el Estado, no deben persistir en la idea unilateral del libre comercio, mientras los países desarrollados no abran sus mercados a la competencia, especialmente en el área de los productos agropecuarios, sector de potencial dinamismo para el mundo en desarrollo. Una liberalización selectiva y gradual apoyada en políticas industriales específicas para las pequeñas y medianas empresas es lo recomendado por el Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, quien además advierte que el Área de Libre Comercio de las Américas, es y será, un proyecto viable a condición que EE. UU., elimine los subsidios agrícolas de la FARM BILL y desmantele los proteccionismos de sus discrecionales barreras no arancelarias en vigor.¹²

Con la experiencia TLCAN y sus efectos negativos especialmente en el sector agropecuario mexicano, la globalización americana que se negocia en ALCA deberá superar los paradigmas del libre comercio total y consensar estrategias de liberación selectiva, gradual y discriminatoria, que contemple la situación de cada país y no aplicar el rasero neoliberal en forma indiscriminada, formalmente igualitario y socialmente excluyente.

¹¹ Calva, José Luis. *México, más allá del neoliberalismo*. Plaza y Janés, México, 2000, pp. 168 y ss.

¹² Witker, Jorge. «Los derechos Económicos y sociales en el contexto del Área de Libre Comercio de las Américas». En: Obra colectiva coordinada por Patricia Kurczyn, *Hacia un nuevo derecho del trabajo*. UNAM, México, 2003. pp. 57-75.

La declaración ministerial de Quito (Noviembre 2002), abre algunas esperanzas cuando señala que el ALCA promoverá la democracia y contribuirá a «elevar los niveles de vida, incrementar el empleo, mejorar las condiciones laborales de los pueblos, los niveles de salud y educación y proteger al medio ambiente».

Sin embargo, la realidad continental y su historia reciente, especialmente lo sucedido en la OMC de Cancún, es más compleja que las buenas intenciones de los gobernantes reunidos en Quito.

Por su parte en ALCA, el tema de los derechos económicos y sociales, y de los derechos humanos en general, no es un tema que se analice de forma particular por diversas cuestiones: es una materia en la que existen antecedentes en el continente que datan de 1948 (con la Declaración Americana de Derechos) y aunque existen diferencias importantes en la consagración y observancia de los mismos en cada país del continente, como miembros de la Organización de Estados Americanos, la mayoría son suscriptores de diversos instrumentos internacionales en la materia.

El problema que planteamos no es el relativo a la parte formal de la consagración de los derechos económicos y sociales en los diversos ordenamientos jurídicos del continente, sino más bien en su observancia real.

En un proceso como el del ALCA en la manera en que está siendo negociada será más que un acuerdo de libre comercio, implicará también la liberalización de inversiones y la inclusión de temas todavía en negociación dentro de la OMC (patentes, comercio de servicios, compras gubernamentales, competencia etc.) y que al ser tratados a nivel del bloque harán más restrictivas las condiciones de negociación de la absoluta mayoría de sus países miembros.

No hay como ganar en un juego tan desigual y con intereses contradictorios, a no ser que se establezcan condiciones diferenciadas de negociación, o sea, a favor de las economías y países menos desarrollados. Esto implica no solo en el establecimiento de plazos flexibles y negociados para la desgravación arancelaria, sino también el acceso al desarrollo tecnológico, es decir, un tratamiento totalmente diferente para la cuestión de la propiedad intelectual; la creación de fondos para el financiamiento de la pequeña y mediana producción así como una reformulación de lo que pretende ser un sistema de solución de controversias, eliminando el papel activo de las empresas privadas y la posibilidad de que los países adopten subsidios y otros incentivos a la producción y exportación para mejorar no solo sus condiciones de competición, sino también para ampliar su relación con el comercio externo y no convertirse en

rehenes de una relación comercial dependiente de las dos mayores economías de América del Norte. Un fondo de compensación para limitar los efectos negativos en sectores agropecuarios nos parece indispensable y oportuno.¹³

Propuestas que deben integrar la agenda social de la globalización americana en ALCA.

- a) Creación de un espacio específico de negociación para el tratamiento de los temas laborales y sociales; en especial la observación de todos los instrumentos internacionales referidos a derechos humanos, incluyendo los derechos económicos y sociales.
- b) Adopción de la Cláusula Social, que obliga a los estados parte a respetar y cumplir las normas fundamentales de la OIT;
- c) Adopción de medidas para garantizar que los países tenga la autonomía y el derecho de regular el flujo de capital especulativo y de ésta forma proteger sus economías contra la inestabilidad financiera y los ataques especulativos de los capitales financieros;
- d) Realización de negociaciones graduales y flexibles de la liberalización comercial, con plazos más largos para las economías en desarrollo y más pobres;
- e) Eliminación de los acuerdos, de cualquier limitación y/o condicionamiento a la implementación de políticas de desarrollo nacionales y a la adopción de legislaciones que permitan a los países proteger (temporal o definitivamente) sus áreas más sensibles (principalmente en los capítulos sobre inversiones, liberación de servicios, propiedad intelectual); acceso a las patentes y propiedad intelectual en las áreas básicas para la implementación de servicios esenciales a la población (salud, energía, agricultura, etc.) y plazos mayores para la limitación de patentes para los países de menor desarrollo;
- f) Garantizar a los estados nacionales la adopción de mecanismos y normas que regulen la conducta empresarial para proteger los intereses económicos y sociales;
- g) Creación de mecanismos jurídicos de protección ambiental que impidan la acción destructiva de los grandes grupos económicos en detrimento del medio ambiente;
- h) Desarrollo gradual de las negociaciones, dejando un margen de flexibilidad, que permitan políticas de transición y plazos adecuados;

¹³ Ghersi, Carlos Alberto. *Manual de Posmodernidad Jurídica y Tercera Vía*. Ediciones Gowa, Buenos Aires, 2001.

- i) Transparencia y efectiva divulgación de los documentos y negociaciones, a fin de que la sociedad civil conozca los beneficios, derechos y obligaciones que cada país contraerá al suscribir el tratado de libre comercio que creará en el año 2005, el Área de Libre Comercio de las Américas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amin, Samir. *Los desafíos de la mundialización*. UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Siglo XXI, México, 1997.
- Carriles, Luis. «Escapan inversiones». En: *Negocios Reforma*, México, 18 de febrero de 2000.
- Jiménez, Eduardo Pablo. *Los derechos humanos de la tercera generación*. EDIAR, Buenos Aires, Argentina, 1997.
- Petras, James y Moerley, Morris. «Los ciclos políticos neoliberales: América Latina «se ajusta» a la pobreza y a la riqueza en la era de los mercados libres». En: *Globalización. Crítica a un paradigma*, Saxe-Fernández, John, (COORD.), UNAM, Instituto de investigaciones Económicas, DGAPA, Plaza y Janés, México, 1999.
- «Propone Annan en Bangkok nuevo trato global». En: *La Jornada*, México, 13 de febrero de 2000.
- Serrentino Sabela, Antonio y Mieres, Pablo. «Reconvención de la causa de los derechos humanos en contexto de democratización». *Revista el otro Derecho*, vol. 5, núm. 2, Bogotá, Colombia, 1993.
- Stiglitz, Joseph E. *El descontento con la globalización*. Taurus-Bogotá, 2002.
- Vilas, Carlos M. «Seis ideas falsas sobre la globalización». En: *Globalización. Crítica a una paradigma*, Saxe-Fernández, John (ccord.), UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, DGAPA, Plaza y Janés, México, 1999.
- Witker, Jorge. «Los Derechos económicos y sociales en el contexto del Área de Libre Comercio de las Américas». En: *Obra Colectiva Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.

El Área de Libre Comercio de las Américas: La euforia quedó atrás

Jaime Estay*

En el presente trabajo, haremos una revisión del desenvolvimiento que ha ido teniendo el proceso de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Nuestro argumento central apuntará a que dicho proceso, luego de un periodo inicial en que avanzó sin mayores tropiezos, ha venido enfrentando crecientes resistencias, de tal manera que el proyecto original estadounidense —aunque, por cierto, no los objetivos e intereses que lo animan, ni la estrategia global de la que forma parte— se está viendo frenado respecto de los tiempos que estaban establecidos, y sus contenidos están sufriendo modificaciones de diversa índole, todo lo cual arroja fuertes incertidumbres sobre la probable concreción del Área.

LOS AVANCES DEL ALCA

Si tenemos presente que el proyecto estadounidense de crear el ALCA tuvo sus orígenes en junio de 1990, cuando G. Bush padre lanzó su «Iniciativa para las Américas», al momento de escribir este texto han transcurrido mas de trece años desde ese aviso inicial de que el gobierno estadounidense se proponía «revisar sus enfoques» respecto de América Latina y El Caribe, impulsando la creación de una «Zona Hemisférica de Libre Comercio» que se extendería «desde el Puerto de Anchorage hasta Tierra del Fuego».

En ese lapso es claramente identificable una primera larga etapa, que duró al menos hasta el año 2001, en la cual la propuesta avanzó encontrando una plena aceptación por parte de los restantes 33 gobiernos convocados a

* Profesor-investigador en la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Puebla y Coordinador de la Red de Estudios de la Economía Mundial (<http://www.redem.buap.mx>).

participar en la negociación, que en no pocos casos más que aceptación manifestaron una abierta gratitud por la oportunidad brindada, así como una plena disposición —manifestada ya desde las semanas inmediatas posteriores al lanzamiento de la «Iniciativa Bush»—, para avanzar a la mayor velocidad posible en la creación del ALCA bajo los términos planteados por EE. UU., y para cumplir con las condiciones de ingreso a las negociaciones exigidas desde el inicio por el gobierno de ese país, mismas que se mantuvieron y afinaron en los años siguientes: en el terreno económico «reformas de mercado» y, en otros terrenos, democracia representativa, lucha contra el narcotráfico y, más recientemente, «lucha contra el terrorismo».

Los gobiernos de la región, lejos de rechazar ese componente de condicionalidad, y de cuestionar individual o colectivamente los elementos básicos y el sentido general de la propuesta del ALCA, aceptaron el conjunto de «reglas del juego», dedicándose más bien a ver la mejor manera de cumplirlas, a competir entre sí con ese fin y a esperar que del lado estadounidense se pudiera imprimir una mayor celeridad al proceso, cuestión esta última que no fue posible durante un largo tiempo, dada la reticencia del congreso estadounidense para otorgar al ejecutivo la autorización de negociar por el mecanismo de la «vía rápida», la cual fue obtenida finalmente en agosto de 2002, utilizando para ello —como para muchas otras cosas— el inmenso «paraguas» del antiterrorismo.

Así, luego de que el gobierno de W. Clinton hizo suyo el objetivo de crear el ALCA, el proceso pareció avanzar a un ritmo «lento pero seguro», siendo empujado por las «Reuniones Cumbre» de Miami en 1994 (en la que se inició la fase preparatoria), de Santiago en 1998 (en la cual se declaró el inicio de las negociaciones) y de Québec en 2001 y creándose una estructura de negociación con los siguientes componentes principales:

- La presidencia rotatoria del proceso, que ha estado a cargo de Canadá —mayo de 1998 a octubre de 1999—, de Argentina —noviembre de 1999 a abril de 2001— y de Ecuador —mayo 2001 a octubre de 2002—, y que desde noviembre de 2002 y hasta que finalicen las negociaciones está compartida por EE. UU. y Brasil.
- La instancia de los ministros responsables de comercio, los cuales se han venido reuniendo desde 1995 una vez al año (excepto en el 2000) en distintas ciudades: Denver en 1995, Cartagena en 1996, Belo Horizonte en 1997, Costa Rica en 1998, Toronto en 1999, Buenos Aires en 2001, Quito en 2002 y Miami en 2003.

- El «Comité de Negociaciones Comerciales», formado por los Viceministros Responsables de las Áreas de Comercio de los distintos países, cuya más reciente reunión, la número 17, se realizó en Puebla en febrero de 2004.
- El «Comité Tripartito», integrado por el BID, la OEA y la CEPAL, que está encargado de brindar apoyo técnico, analítico y financiero al proceso del ALCA.
- Los Grupos de Negociación —inicialmente llamados «Grupos de Trabajo»— y Comités que han ido siendo creados, hasta llegar a la actual estructura que incluye los nueve Grupos y los cuatro Comités que se señalan en el cuadro 1.

En dicho cuadro, se presenta el nombre de esos trece Grupos y Comités y se identifica en que países recae actualmente la presidencia y vicepresidencia de cada uno, indicándose además el número de reunión

Cuadro 1
«Grupos de negociación» y «Comités especiales» del ALCA

	Actual presidencia y vicepresidencia	Reuniones celebradas (hasta el 8 de febrero de 2003) y fecha de la última reunión
Grupo de negociación		
Acceso a mercados*	Colombia y R. Dominicana	29/septiembre de 2003
Inversión*	Panamá y Nicaragua	25/agosto de 2003
Servicios**	Caricom y Ecuador	26/septiembre de 2003
Compras del sector público**	Costa Rica y Paraguay	25/septiembre de 2003
Solución de controversias***	Canadá y Chile	24/septiembre de 2003
Agricultura****	Uruguay y México	27/septiembre de 2003
Derechos de propiedad intelectual**	R. Dominicana y Venezuela	22/agosto de 2003
Subsidios, antidumping y derechos compensatorios*	Argentina y México	22/agosto de 2003
Política de competencia**	Perú y Caricom	22/agosto de 2003
Comités especiales		
Asuntos institucionales	México y EE. UU.-Brasil	14/agosto de 2003
Economías más pequeñas+	Caricom y Nicaragua	24/enero de 2004
Comercio electrónico ⁵	Canadá y Perú	14/julio de 2002
Participación de la sociedad civil	Chile y Perú	22/enero de 2004

* Creado como grupo de trabajo en la 1ª reunión ministerial (Denver, junio de 1995).

** Creado como grupo de trabajo en la 2ª reunión ministerial (Cartagena, marzo de 1996).

*** Creado como grupo de trabajo en la 3ª reunión ministerial (Belo Horizonte, marzo de 1996).

**** Creado como grupo de negociación en la 4ª reunión ministerial (San José, marzo de 1998)

+ Creado como grupo de trabajo en la 1ª reunión ministerial y transformado en «Grupo Consultivo» en la 4ª reunión ministerial.

& Desde noviembre de 2002, sus actividades están temporalmente suspendidas.

Fuente: Con base en la información del sitio oficial del proceso del ALCA, http://www.ftaa-alca.org/alca_s.asp

nes que han sostenido. Respecto a esto último, en dicho cuadro se puede ver que a la fecha el total de reuniones es de casi 300: 222 de los Grupos de negociación y 74 de los Comités.

Además de la creación y puesta en marcha de esa estructura de las negociaciones, habría que tener presente que los resultados del proceso de negociación se han ido plasmando en sucesivos borradores del ALCA, de los cuales se han publicado tres. Los dos primeros (dados a conocer en julio de 2001 y noviembre de 2002, respectivamente) tuvieron un capitulado que correspondió a los nueve grupos de negociación (con el agregado de un capítulo de «Temas Generales o Institucionales» en el segundo borrador), en tanto que el tercero y más reciente borrador, dado a conocer en noviembre de 2003, tiene un total de 24 capítulos. En el cuadro 2 se compara la estructura capitular de este último borrador con la del segundo; allí se puede ver que el incremento en el número de capítulos se debe a dos causas: por una parte, la separación de apartados que en el segundo borrador estaban agrupados en «Temas Generales e Institucionales» y en «Acceso a Mercados»; y, por otra parte, la aparición de dos nuevos temas/capítulos referidos a «Disposiciones Medioambientales» y «Disposiciones Laborales».

En suma, el recuento que muy brevemente hemos presentado pudiera avalar la percepción —arriba mencionada— de un proceso «lento pero seguro» de creación del ALCA, a través del cual se fue formando y afinando una estructura de negociación y se fueron obteniendo avances, lo cual además correspondía con el tono optimista de las sucesivas declaraciones finales de las reuniones Cumbre y las reuniones ministeriales y se acompañaba del compromiso —acordado en la reunión de Denver y reiterado en múltiples documentos— para que las negociaciones concluyeran en enero de 2005 y el ALCA entrara en vigencia en ese mismo año. Hasta hace unos 18 meses esa percepción tenía algo de verdad, al menos desde la lógica de los gobiernos y sus equipos de negociación, pero en la actualidad el escenario ya es muy distinto.

DEL PLATO A LA BOCA...

Según las fases previstas para la puesta en marcha del ALCA, desde fines de 2002 se inició [Ministros..., 2003] «la etapa final de las negociaciones», durante la cual se supone que se acordaría el texto definitivo, incluyendo la defini-

Cuadro 2
Comparación de borradores del ALCA

Segundo borrador	Tercer borrador
Temas generales e institucionales	Capítulo I. Asuntos institucionales Capítulo II. Disposiciones generales Capítulo III. Definiciones Capítulo IV. Transparencia Capítulo V. Tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías. Capítulo XXI. Marco institucional Capítulo XXII. Excepciones generales Capítulo XXIV. Disposiciones finales Capítulo VI. Disposiciones medioambientales Capítulo VII. Disposiciones laborales y procedimientos relativos al incumplimiento de disposiciones ambientales y laborales.
Capítulo sobre agricultura	Capítulo IX. Agricultura
Capítulo sobre acceso a mercados	Capítulo VIII. Aranceles y medidas no arancelarias Capítulo X. Régimen de origen Capítulo XI. Procedimientos aduaneros relacionados con el régimen de origen Capítulo XII. Procedimientos Asuntos Aduaneros Capítulo XIII. Normas y Barreras Técnicas al Comercio Capítulo XIV. Medidas de Salvaguardia Capítulo sobre subvenciones, antidumping y derechos compensatorios Capítulo XV. Subvenciones, Antidumping y Derechos Compensatorios
Capítulo sobre servicios	Capítulo XVI. Servicios
Capítulo sobre inversión	Capítulo XVII. Inversión
Capítulo de compras del sector público	Capítulo XVIII. Compras/Contrataciones/Adquisiciones del Sector Público
Capítulo sobre política de competencia	Capítulo XIX. Política de competencia
Borrador de capítulo de derechos de propiedad intelectual	Capítulo XX. Derechos de propiedad intelectual
Capítulo sobre solución de controversias	Capítulo XXIII. Solución de controversias

Fuente: Con base en la información del sitio oficial del proceso del ALCA, http://www.ftaa-alca.org/alca_s.asp

ción precisa de los compromisos de apertura asumidos por cada país, así como de los ritmos y modalidades bajo los cuales dicha apertura se iría concretando una vez que el ALCA entrara en vigor, lo cual se correspondía con que en esta etapa, por ser la definitiva, la presidencia del proceso estuviera compartida entre Brasil y los Estados Unidos.

Sin embargo, esa «etapa final de las negociaciones» —de la cual ya ha transcurrido más de la mitad— se ha transformado prácticamente en lo contrario, caracterizándose de un lado, por la detención casi total del proceso de creación del ALCA y, de otro lado, por el frustrado arranque de una especie de

«etapa inicial» de un nuevo proceso negociador que tiene cambios importantes respecto del proceso anterior.

La muestra más reciente del deterioro de la negociación del ALCA, fue el fracaso de la reunión del CNC realizada en Puebla del 3 al 6 de febrero de 2004, en la cual la falta de acuerdos impidió cumplir con las tareas que en la reunión ministerial de Miami le fueron asignadas a esa instancia, de tal manera que para no aparecer violando el cumplimiento de esas tareas se anunció que la reunión de Puebla se reanudará «tentativamente en la primera semana de marzo», esto es un «receso» de alrededor de un mes!

Sin embargo, la señal más evidente de los problemas del ALCA se dio desde tres meses antes, en la reunión ministerial de Miami, dado que en ella la imposibilidad de avanzar en el marco de negociaciones previamente establecido obligó a cambios importantes en la amplitud y profundidad de los compromisos buscados. En dicha reunión se llegó a un acuerdo de carácter genérico, que apunta a la creación de dos niveles de negociación:

- Por una parte, para sacar de la negociación propiamente hemisférica algunos de los puntos conflictivos, se reducirían los compromisos para el conjunto del Área a una suerte de «mínimo común» —calificado por la prensa como ALCA Light— que abarque aquellos contenidos que los 34 países participantes están dispuestos a aceptar.

En tal sentido, según el punto 5 de la declaración final de la reunión «los Ministros reconocen que se necesita flexibilidad para tomar en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios del ALCA», y en el punto 7 se agrega que «los Ministros reconocen que los países pueden asumir diferentes niveles de compromisos. Procuraremos desarrollar un conjunto común y equilibrado de derechos y obligaciones que sean aplicables a todos los países».

- Por otra parte, se acordó la creación de un segundo nivel en las negociaciones del ALCA, el cual en el punto 7 de la declaración final de Miami quedó planteado en los siguientes términos:

«... las negociaciones deberían permitir que los países que así lo decidan, dentro del ALCA, puedan acordar beneficios y obligaciones adicionales. Una posible línea de acción podría ser que estos países lleven a cabo negociaciones plurilaterales dentro del ALCA para definir las obligaciones en cada área respectiva».

Por consiguiente, y según se desprende del punto 10 de la Declaración de Miami, el mandato recibido para el CNC de Puebla incluía la identificación de los contenidos del «primer piso» y de los procedimientos para las negociaciones del «segundo piso», para que sobre esa base en la misma reunión del CNC se definieran instrucciones a los Grupos de Negociación y al Comité de Asuntos Institucionales. Ese mandato se mostró como imposible de cumplir, y en los hechos la reunión de enero en Puebla ni siquiera logró superar las discusiones referidas al primer piso, lo cual refleja lo profundo de las diferencias que subsisten incluso en el nivel que supuestamente corresponde al «ALCA light».

En una perspectiva más amplia, Miami y Puebla son sólo los momentos más cercanos y visibles de un deterioro en las negociaciones del ALCA que venía desenvolviéndose desde antes, y que deja en evidencia las dificultades que está encontrando el gobierno estadounidense para imponer sus intereses y estrategias económicas a nivel hemisférico.

Así, al menos desde 2002 fueron aflorando diferencias de importancia en el interior del proceso de negociación y tanto en la reunión ministerial de Quito (en noviembre de ese año), como en las reuniones del Comité de Negociaciones Comerciales (particularmente en San Salvador y en Puerto España, ambas en 2003) y de los distintos grupos de negociación, se fueron reiterando y acentuando los desacuerdos respecto de puntos clave, a lo que se agregó el muy escaso avance logrado durante 2003 —pese a los plazos que se cumplieron a lo largo de ese año— en la definición de los compromisos que cada país supuestamente asumiría en la liberalización de bienes agrícolas y no agrícolas, servicios, inversiones y compras del sector público.

Una muestra de todo lo anterior, es la permanencia de múltiples puntos de desacuerdo en el tercer borrador del ALCA publicado en noviembre de 2003 y en el cual dichos desacuerdos —como en los borradores anteriores— se reflejan en el «encorchetado» de las palabras, párrafos o artículos correspondientes. En tal sentido, en el cuadro 3 se puede observar la distribución de los casi 5 300 pares de corchetes de ese borrador entre los 24 capítulos del mismo; allí se ve que los corchetes más numerosos están en los capítulos de «Inversión», «Propiedad Intelectual», «Compras del Sector Público», «Solución de Controversias», «Medidas de Salvaguarda» y «Agricultura», temas éstos que en términos generales han sido los de mayor conflicto a lo largo de la negociación.

De todos esos temas, el que hasta la fecha se mantiene como principal foco de desacuerdo es el de «Agricultura», por los elevados subsidios agrícolas que reciben de su gobierno los productores estadounidenses, y que en la prác-

Cuadro 3
Pares de «paréntesis de corchetes» en el tercer borrador

Capítulos	Corchetes
Capítulo I. Asuntos institucionales	48
Capítulo II. Disposiciones generales	37
Capítulo III. Definiciones	
Capítulo IV. Transparencia	20
Capítulo V. Tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías	9
Capítulo VI. Disposiciones medioambientales	7
Capítulo VII. Disposiciones laborales y procedimientos relativos al incumplimiento de disposiciones ambientales y laborales	7
Capítulo VIII. Aranceles y medidas no arancelarias	136
Capítulo IX. Agricultura	367
Capítulo X. Régimen de origen	222
Capítulo XI. Procedimientos aduaneros relacionados con el régimen de origen	123
Capítulo XII. Procedimientos asuntos aduaneros	189
Capítulo XIII. Normas y barreras técnicas al comercio	133
Capítulo XIV. Medidas de salvaguardia	369
Capítulo XV. Subvenciones, antidumping y derechos compensatorios	183
Capítulo XVI. Servicios	334
Capítulo XVII. Inversión	1 103
Capítulo XVIII. Compras /Contrataciones/ Adquisiciones del Sector Público	486
Capítulo XIX. Política de competencia	243
Capítulo XX. Derechos de propiedad intelectual	713
Capítulo XXI. Marco institucional	61
Capítulo XXII. Excepciones generales	57
Capítulo XXIII. Solución de controversias	429
Capítulo XXIV. Disposiciones finales	21
Total	5 297

Fuente: Con base en la información del sitio oficial del proceso del ALCA, http://www.ftaa-alca.org/alca_s.asp

tica no sólo imposibilitan a los agricultores del resto del hemisferio competir en ese mercado, sino que además amenazan llevarlos a la ruina al no poder competir en su propio mercado interno con los productos subsidiados provenientes de aquel país.

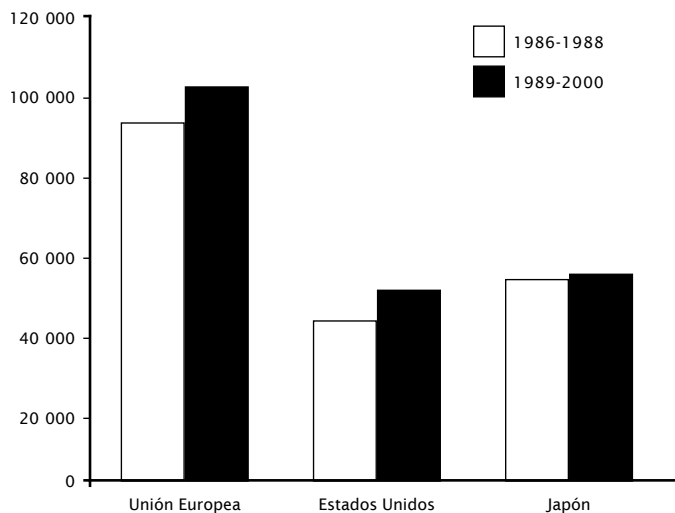
Hasta hace poco, en el proceso de negociación existían dos posiciones irreconciliables sobre esos subsidios: de un lado, EE. UU. proponiendo no avanzar en el tema dentro del ALCA hasta en tanto no se resuelva lo referido al punto en el ámbito de la OMC; del otro lado, distintos países, y sobre todo el Mercosur, exigiendo compromisos claros de reducción de los subsidios estadounidenses. Si bien desde Miami ya no se mantiene dicha exigencia por parte del Mercosur, el conflicto persiste por la negativa estadounidense a negociar

medidas que neutralicen los efectos de los subsidios en sus exportaciones dirigidas hacia el resto del hemisferio.¹

Con todo ello, en la negociación del ALCA se reproduce lo ocurrido a nivel multilateral, en donde los subsidios agrícolas se han transformado en el principal punto de conflicto entre los países desarrollados y atrasados, habiendo provocado de manera directa el fracaso de la reunión ministerial de la OMC en Cancún. En tal sentido, en los gráficos 1 y 2, se observan dos facetas globales del tema en disputa: por una parte, los altos y crecientes apoyos a sus productores agrícolas otorgados por EE. UU., Europa y Japón; y, por la otra, la gran importancia que —en comparación con los países desarrollados— posee el sector agrícola en la producción global, el empleo y las exportaciones de los países atrasados y, con ello, lo mucho que los gobiernos de estos países han puesto en juego al abrir dicho sector.

Otros temas conflictivos han sido los de inversión, compras gubernamentales y derechos de propiedad intelectual, y respecto de ellos ocurre lo

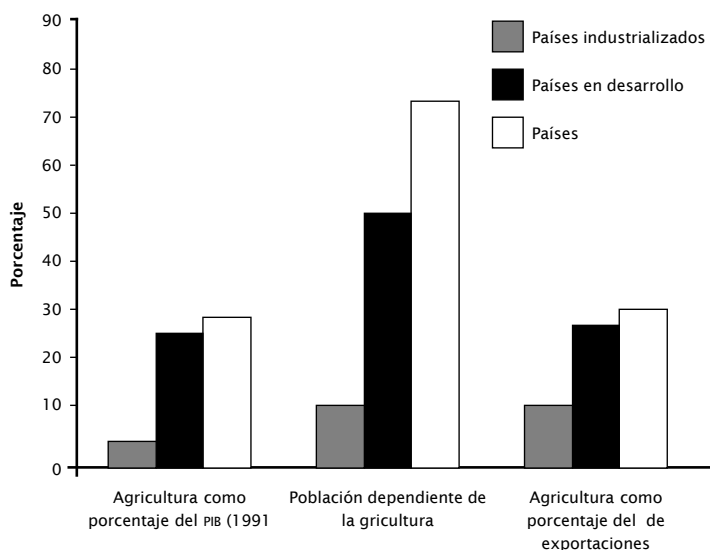
Gráfico 1
Estimación del apoyo a los productores
(Miles de millones de dólares)



Fuente: OCDE, tomado de OXFAM, 2002: 112.

¹ A lo anterior, se agrega la solicitud de varios países —también rechazada por los EE. UU.— para aplicar medidas especiales destinadas a la preservación de la agricultura campesina.

Gráfica 2
Importancia de la agricultura en el PIB, el empleo y las exportaciones



Fuente: OCDE, tomado de OXFAM, 2002: 112.

contrario que con los subsidios agrícolas, es decir, que en este caso Estados Unidos ha exigido su inclusión y el establecimiento de compromisos ambiciosos, en tanto que otros países han planteado no asumir niveles importantes de compromiso a nivel hemisférico en espera de que el marco de negociación de dichos temas se resuelva en el ámbito multilateral.

La resistencia a incluir esos temas en el ALCA, se ha sustentado en prevenciones de distinto tipo referidas a cada uno de ellos: en relación al tema de inversiones, las preocupaciones se centran en el alto nivel de facilidades hacia los grandes capitales —y de obligaciones hacia los estados receptores— que se pretenden plasmar en el capítulo correspondiente; respecto de las compras gubernamentales, las preocupaciones se centran en la violenta reducción de los márgenes de autonomía y de maniobra de la política económica —y, en particular, de las políticas de gasto público— que supone la aplicación del capítulo; y, respecto de los derechos de propiedad intelectual, más que preocupaciones lo que hay son múltiples evidencias del alto costo que ha tenido para los países atrasados la inclusión de dicho tema en la OMC (el llamado acuerdo TRIPS, por sus siglas en inglés).

Respecto de varios de estos temas, pareciera que el giro dado a las negociaciones en Miami implicará disminuciones importantes de los compromi-

sos que se asumirán en el «nivel 1» (por ejemplo, reduciendo dichos compromisos a la «transparencia»), pero hasta la fecha no hay nada definitivo al respecto, más aún dado el fracaso de la reunión del CNC de febrero 2004 en Puebla.

Otro tema de desacuerdo, que a diferencia de los anteriores no parece estar cambiando con posterioridad a Miami —con lo cual su potencial conflictivo es cada vez mayor—, es el del «Trato Especial y Diferenciado» (TED). Se supone que en el ALCA lo referido al TED se incluye a través del Comité de «Economías más pequeñas», y que para ese fin se ha creado el «Programa de Cooperación Hemisférica», pero lo cierto es que del lado estadounidense hay una evidente falta de disposición para tratar seriamente el tema, y ello a pesar de las enormes disparidades que están presentes entre los países del ALCA.

En el cuadro 4 se ofrecen algunas cifras referidas a esas disparidades. Allí se observa que en EE. UU. y Canadá se concentra el 80% o más de la producción, la inversión extranjera enviada y el comercio exterior de los 34 países del ALCA.

Si bien de parte de varios países latinoamericanos, y sobre todo caribeños, ha habido un permanente reclamo para que en el ALCA se incluyan consideraciones especiales para las «economías más pequeñas», y ello se refleja en una buena cantidad de los párrafos del borrador para los cuales todavía no hay acuerdo, lo cierto es que hasta la fecha el TED hacia dichas economías se ha limitado únicamente a tres cosas: «asistencia técnica» para que estén en condiciones de participar en la negociación; apertura más rápida de mercados para el ingreso de mercancías provenientes de ellas; y, aceptación para que dichas economías demoren algo la apertura de sus mercados internos. Hasta la

Cuadro 4
Desigualdad de tamaño entre los participantes del ALCA
(Cifras correspondientes al año 2000)

País	Población (millones)	PIB (millardos)	Inversión Bruta Fija (millardos)	IED (millardos)	Exportaciones (millardos)	Importaciones (millardos)
Estados Unidos	282.2	9 800.0	2 028.6	307.7	1 097.6	1 470
Canadá	30.8	706.6	147.0	66	325.0	288.3
América Latina y El Caribe	515.8	2 000.0	412	75.8	360	380
Total Estados Unidos	828.8	12 506.6	2 587.6	449.5	1 782.6	2 138.3
Estados Unidos/ALCA	34.0%	78.4%	78.4%	68.5%	61.6%	68.7%
Estados Unidos + Canadá/ALCA	37.8%	84.0%	84.1%	83.1%	79.8%	82.2%

Fuente: Con base en información de la página web del Banco Mundial, www.worldbank.org

fecha, propuestas tales como la de Venezuela para crear un «Fondo de Convergencia Estructural», han sido sistemáticamente rechazadas (o «encorchetadas») por EE. UU., confirmándose con ello su intención de evitar al máximo que el ALCA pudiera atender a las diferencias de tamaño y desarrollo que caracterizan a las economías participantes.

Para concluir, interesa sólo agregar que en la creciente resistencia que enfrenta el proyecto estadounidense han influido diversos factores, que van desde los cambios de gobierno ocurridos en Venezuela, Brasil y Argentina, hasta los mayores grados de cuestionamiento hacia dicho proyecto por parte de distintos grupos sociales de los países de América Latina y El Caribe, y la consiguiente presión a la que se ven sometidos los gobiernos para adoptar posturas más acordes con las necesidades e intereses de sus respectivas sociedades.

Mientras más tiempo pasa, mayor fuerza adquiere la preocupación no sólo de los empresarios ante las consecuencias que les acarrearán la competencia con las transnacionales estadounidenses, sino también de otros múltiples grupos sociales, que van tomando plena conciencia de lo mucho que está en juego, y en peligro, con las negociaciones y la eventual puesta en marcha del ALCA.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Ministros de Comercio (2003). *Declaración Ministerial-Miami*, noviembre.

OXFAM (2002). *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*.

El proceso de ampliación de la Unión Europea: Lecciones para América Latina

María Cristina Rosas *

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea, cuyos antecedentes se remontan al momento mismo en que se llevaba a cabo la segunda guerra mundial, cuando en el marco de la Convención Monetaria de Londres de 1943, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos decidieron dar vida al BENELUX, ha pasado, en un periodo de 60 años, de tres a 25 miembros. El 1° de mayo de 2004 se concretó la ampliación más ambiciosa, no sólo por el número de países que se adhirieron a la iniciativa integracionista (10 naciones), sino por el nivel de desarrollo que poseen. Sin embargo, pese al desafío que plantea contar con una Unión Europea de 25 miembros, y no obstante las claras disparidades que prevalecen entre ellos, es evidente que en el análisis prospectivo los socios comunitarios han llegado a la conclusión de que el beneficio que obtendrán, justifica asumir los costos económicos, políticos y sociales de la ampliación. Esa es, al menos, la enseñanza que arroja la evolución de la integración europea.

MÁS ALLÁ DEL ESPECTRO ECONÓMICO

Los orígenes de la hoy Unión Europea se encuentran en la segunda guerra mundial.¹ Fue en el contexto de esa dramática confrontación, que tres peque-

* Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Su libro más reciente se titula *Irak: El año que vivimos en peligro*, Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Quimera, México, 2004, 258 pp. Correo electrónico: mcrosas@correo.unam.mx Página electrónica: <http://www.prodigyweb.net.mx/mcrosas>

¹ Por supuesto que existen iniciativas unificadoras que se produjeron en Europa en otros tiempos, aunque la competencia entre las potencias del continente, y los métodos empleados por ellas (por ejemplo, la coerción, como ocurrió con Napoleón Bonaparte) dieron al traste con esos proyectos.

ños países (Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos) cuyas autoridades se encontraban exiliadas en la Gran Bretaña, suscribieron la Convención Monetaria de Londres y dieron origen al BENELUX.

Una vez concluida la guerra, Estados Unidos auspició el *Programa para la reconstrucción europea*, mejor conocido como Plan Marshall, el cual benefició a una buena parte de los países de Europa Occidental a los que empezaron a fluir recursos a partir de 1948. Para administrar el Plan Marshall se instituyó la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), que a principios de los 60, habiendo cumplido su misión de reconstrucción, se transformó en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La OECE, nacida en 1948, fue un organismo muy importante, no sólo porque administró los recursos estadounidenses, sino, especialmente, porque obligó a los países europeos a limar sus asperezas e iniciar un proceso de diálogo. Las tensiones que existían entre ellos con motivo de la guerra recién terminada fueron remontadas y, en la medida en que la reconstrucción tomó su cauce, la cooperación intra-europea prosperó. Por supuesto que no se debe perder de vista que los europeos reconocieron el enorme costo material, humano y político de la guerra: habiendo sido el centro de poder mundial hasta antes de la contienda, en la posguerra Europa fue mutilada y subordinada a los intereses de Estados Unidos y la Unión Soviética. Si Europa deseaba recuperar al menos una parte del poder que tuvo, debía fomentar la concertación política y económica entre los países de la región, por lo que la unión entre ellos era la precondition para operar en mejores condiciones en el mundo de la guerra fría.

Así las cosas, en 1951 nació la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), un importante acuerdo de integración sectorial al que además de los países del BENELUX se adhirieron Francia, Italia y Alemania Occidental. Si bien la CECA empezó a operar en 1954, su óptimo desempeño fue determinante para que en 1957, los seis países pertenecientes a ese proceso integracionista suscribieran el Tratado de Roma mediante el cual vieron la luz la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). Como es sabido, a la CECA, la CEE y la EURATOM se les denominó desde entonces y hasta 1987 «Comunidades Europeas».

En el Tratado de Roma se fijaron los mecanismos para lograr una integración económica sobre la base de instituciones supranacionales que, en la práctica, implicaron importantes cesiones de soberanía por parte de sus miembros. Las instituciones supranacionales cumplirían la función de gobernar el

mercado ampliado, fusionando, paulatinamente, las políticas económicas, arancelarias, aduanales, comerciales, macroeconómicas, agrícolas y monetarias, sin dejar de lado las disposiciones encaminadas a suprimir los obstáculos a los flujos de los factores de la producción de los países miembros. Entre las instituciones más importantes de la Europa comunitaria figuran:

- El Consejo de Ministros
- La Comisión
- El Parlamento
- La Corte de Justicia
- El Banco Central

Las dos primeras tienen atributos ejecutivos, en tanto el Parlamento Europeo cada vez opera más como una legislatura. La Corte Europea de Justicia debe lidiar con la elaboración, en términos jurídicos, del derecho comunitario, además de que emite sentencias en torno a todos aquellos aspectos que tengan que ver directamente con el proceso de integración. Cuenta asimismo con un Tribunal de Primera Instancia. Finalmente, el Banco Central Europeo (BCE), de reciente creación, es el encargado de elaborar la política monetaria comunitaria y es el emisor del *euro*, la divisa común en 12 de los 25 países que pertenecen a la hoy Unión Europea.² La institucionalidad que posee la Europa comunitaria no tiene parangón en el mundo, porque, por ejemplo, entre México, Estados Unidos y Canadá, miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) prevalecen los vínculos intergubernamentales y no existen instituciones supranacionales de la envergadura de las que se observan en la Unión Europea (véase cuadro 1).

La integración económica europea cuenta con más de 60 años de vida y además del Tratado de Roma se han suscrito otros instrumentos que profundizan la consolidación del mercado único, por ejemplo, el Acta Única Europea que entró en vigor en 1987 y que fusionó a las tres Comunidades Europeas en una sola, denominada a partir de entonces Comunidad Europea (CE). Asimismo, el Tratado de Maastricht que entró en vigor el 1º de noviembre de

² Antes de la ampliación del 1º de mayo de 2004, de los 15 socios que tenía la Unión Europea, tres decidieron no adoptar al euro como divisa de uso corriente: Gran Bretaña, Suecia y Dinamarca. Los 10 nuevos miembros deberán esperar un tiempo antes de que reúnan las condiciones para la adopción del euro. Pese a ello, el euro es usado en las transacciones que llevan a cabo todos esos países, tanto en el continente europeo como con buena parte de otras regiones del planeta.

Cuadro 1
El Parlamento Europeo tras los comicios de 2004

País	EUL/NGL (izquierda unidad, comunistas)	Verdes	PES (socialistas)	ELDR (liberales)	EPP (centro- derecha)	UEN (nacionalistas)	EDD (radicales, euro-escépticos)	Sin filiación	Total de escaños
Alemania	7	13	23	7	49	-	-	-	99
Gran Bretaña	-	5	19	12	28	-	12	2	78
Francia	3	6	31	-	28	-	-	10	78
Italia	7	2	15	9	28	9	-	8	78
Polonia	-	-	8	4	18	7	-	17	54
España	1	5	24	1	23	-	-	-	54
Países Bajos	2	2	7	5	7	-	2	2	24
Bélgica	-	2	7	5	7	-	-	3	24
República Checa	6	-	2	-	11	-	-	5	24
Grecia	4	-	8	-	11	-	-	1	24
Hungría	-	-	9	2	13	-	-	-	24
Portugal	2	-	12	-	7	2	-	1	24
Suecia	2	1	5	3	5	-	-	3	19
Austria	-	2	7	-	6	-	-	3	18
Dinamarca	2	-	5	4	1	1	1	-	14
Finlandia	1	1	3	5	4	-	-	-	14
Eslovaquia	-	-	3	-	8	-	-	3	14
Irlanda	-	1	2	-	4	4	-	2	13
Lituania	-	-	2	3	3	-	-	5	13
Letonia	-	1	-	1	3	4	-	-	9
Eslovenia	-	-	1	2	4	-	-	-	7
Chipre	2	-	-	1	2	-	-	1	6
Estonia	-	-	3	2	1	-	-	-	6
Luxemburgo	-	1	1	1	3	-	-	-	6
Malta	-	-	3	-	2	-	-	-	5
Total UE	39	42	200	67	276	27	15	66	732

Fuente: Parlamento Europeo/eos Gallup Europe.

1993, trata de hacer extensiva la integración a terrenos como la política exterior y la seguridad. Una vez que el Tratado de Maastricht fue implantado, el nombre de la integración europea cambió nuevamente para reflejar mejor la intención del proceso, por lo que a partir de ese momento se denominó Unión Europea.

La Unión Europea es la primera potencia mundial en función del agregado del producto nacional bruto (PNB) de sus países miembros.³ Hasta ahora

³ La economía subterránea en la Europa comunitaria de hecho, se estima que puede ser responsable hasta de un billón de dólares, situación que empujaría el producto nacional bruto (PNB)

de la UE a una cifra cercana a los 10 billones de dólares, lo que la convierte en la primera potencia económica a nivel mundial (de hecho lo es, aun sin considerar el subempleo, según datos del Banco Mundial). Todo depende, al decir de los expertos, de la veracidad en las estimaciones para medir el tamaño de la economía informal.

Los altos niveles de tributación de los países europeos occidentales han sido un catalizador de la economía subterránea, según un reporte presentado por la Comisión de Bruselas. En tamaño es equivalente al PNB de la Gran Bretaña y emplea alrededor de 28 millones de personas. Esta cifra es significativa si se contrasta con los datos oficiales sobre desempleo que reporta Bruselas y que afecta a 17.5 millones de personas. No hay que olvidar que las economías europeas occidentales no tienen tanta elasticidad como, por ejemplo, EE. UU., donde a pesar de que hay una brecha salarial importante entre la mano de obra más calificada y la menos educada, siguen generándose empleos para ambos grupos de trabajadores. En contraste, en la UE el desempleo aqueja sobre todo a los trabajadores pobremente calificados, situación que explicaría también el recurso a la economía informal. No es necesario insistir en que el subempleo en la UE distorsiona los sistemas tributario, financiero y de bienestar comunitarios, a la vez que infla las cifras de desempleo a lo largo y ancho del continente.

El estudio que fue presentado a la Comisión de Bruselas como parte de una serie de informes sobre los mercados laborales comunitarios revela que una tercera parte de la economía de Grecia y una cuarta parte de las economías de Italia y España operan de manera informal. Se estima que Gran Bretaña y el resto de los miembros de la UE, en promedio cuentan con economías informales que representan el 10 por ciento, si bien existen evidencias suficientes para suponer que un 13 por ciento adicional ha sido omitido en el análisis.

La oficina de estadísticas de la UE, EUROSTAT, actualmente está trabajando en el diseño de una medición del PNB que tomaría en consideración a todos los plomeros, meseros y sirvientas que trabajan y reciben dinero en efectivo como pago por sus servicios. EUROSTAT también se está esmerando por encontrar la manera de registrar las implicaciones tributarias de ésta situación.

El problema es más complicado de lo que se piensa y no es un hecho fortuito que se estén haciendo estudios sobre los montos de la economía subterránea. Dado que prácticamente la mitad de las aportaciones que al presupuesto de la UE entregan sus miembros se basa en el PNB, Grecia, España e Italia se calcula que no están pagando ni reportando cerca de 16 mil millones de dólares por año. Debido a que los fondos de cohesión que otorga Bruselas a los países y/o regiones menos desarrollados de la UE se basan, en parte, en los niveles de desempleo imperantes, esto significa que Roma, Madrid y Atenas están recibiendo mucho más que lo que legalmente les correspondería en el presupuesto comunitario.

Pero las implicaciones de éste análisis no se detienen ahí. Ahora que las cifras sobre el PNB de la UE han sido dadas a conocer (incorporando claro los datos referidos a la economía informal), las autoridades de EE. UU. podrían exigir que las aportaciones que Bruselas realiza a favor del sostenimiento de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial entre otros, se eleven considerablemente. Es inevitable que ésta situación reavive el debate dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en torno a su financiamiento, el cual, hoy por hoy, sigue recayendo principalmente en Washington.

También están siendo ponderados los costos sociales del boom de la economía informal. Un trabajador en el sector informal a menudo es privado de los beneficios que solamente son otorgados a los trabajadores del sector formal, entre los que figuran un contrato laboral, capacitación, incrementos salariales, seguros médicos, ahorros para pensiones, etcétera, con lo cual sus expectativas personales y profesionales se ven afectadas negativamente. Por tanto, si bien se reconoce que la economía subterránea es una válvula de escape prácticamente inevitable a los rígidos mercados

se ha puesto el énfasis en la necesidad de fortalecer la integración económica, consolidando el mercado común y la unión monetaria, si bien ya en el Tratado de Maastricht se establecían metas políticas tales como la concreción de una política exterior y de defensa comunes.

La UE no cuenta con un asiento como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, si bien dos de sus miembros (Gran Bretaña y Francia) son permanentes y poseen el derecho de veto. Alemania podría incorporarse próximamente al selecto grupo de miembros permanentes, en atención a las importantes contribuciones económicas que realiza en beneficio del sostenimiento de la ONU. Hoy Alemania aporta casi un 10 por ciento del presupuesto total de Naciones Unidas. Italia es otro país que ha estado buscando la membresía permanente en el máximo órgano político de la ONU.⁴

La mayoría de los socios de la UE (por lo menos hasta antes de la ampliación del 1º de mayo de 2004) fueron imperios coloniales y todos son considerados países desarrollados. Cuentan con altos niveles de bienestar social, sistemas educativos de gran calidad y también hay un progreso científico-tecnológico formidable. Dos de los 25 socios comunitarios son potencias nucleares (Gran Bretaña desde 1954 y Francia a partir de 1960). Sin embargo la integración no es perfecta, y no sólo en el terreno económico, sino sobre todo en el ámbito militar.

El sector militar es, posiblemente, el más nacionalista en cualquier país. Por años, la colaboración transnacional en términos de ejercicios militares conjuntos y la creación de grandes compañías operando con proveedores de partes manufacturadas en diversas partes del planeta ha sido vista como una vulnerabilidad a la seguridad nacional de los Estados. De ahí que, por ejemplo, a pesar de que los países de la Unión Europea están comprometidos con un proceso de integración económica y la consolidación del mercado único, el

laborales y los altos impuestos comunitarios, la Comisión de Bruselas reconoce el daño que causa a los factores económicos y sociales de sus países miembros. Véase Martin Walker, «Black and white economies divide UE». En: *The Guardian Weekly*, April 19, 1998: 6.

⁴ Francia aporta un poco más del 6 por ciento del presupuesto de la ONU y Gran Bretaña el 5 por ciento. Italia casi contribuye con la misma cantidad que la Gran Bretaña. En el futuro, si la integración política avanzara en términos de articular una política exterior comunitaria y, por lo mismo, se lograra que la Unión Europea tuviera una membresía única en la Asamblea General y en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, podría erigirse en el mayor contribuyente de recursos en el presupuesto de la institución, muy por encima de EE. UU. y Japón. Un tema relacionado con esto es que en los años por venir es muy posible que a la par de la consolidación de una política exterior común, la Unión Europea sería la entidad más importante que forzaría a grandes cambios en la Carta de las Naciones Unidas.

artículo 223 del Tratado de Roma permita a los gobiernos exentar a las empresas productoras de armamento de la fusión, la creación de monopolios transnacionales o del aprovisionamiento allende los límites de cada Estado, por razones de seguridad nacional.

Así, en vez de seguir la pauta marcada por las gigantescas fusiones que han tenido lugar en EE. UU. entre las empresas productoras de armas, las compañías europeas han establecido *joint-ventures* en ciertas áreas, como lo muestran las fusiones de *Matra Marconi Space* (con *Lagardère* de Francia y *GEC* de Gran Bretaña), *Thomson Marconi Sonar* (con *Thomson* de Francia y *GEC*) para la fabricación de misiles y *Eurocopter* (con *Aérospatiale* y *Dasa*). Empero, estas *joint-ventures* sólo han creado economías de escala, por lo que los componentes son desarrollados, por separado, en cada compañía. No hay una concentración de la producción como la que se observa en las macroempresas estadounidenses (Rosas, 1999). No sería sino hasta 1999 cuando nació la *European Aeronautic Defence and Space Company* (EADS), que seis socios comunitarios concretaron el compromiso de liberalizar el comercio en equipo militar, prerequisite para que las empresas productoras de armamento de Europa puedan competir con sus homólogas de EE. UU. (SIPRI, 2003: 378).

Las razones de las fusiones de las industrias productoras de pertrechos militares no sólo son económicas (debido a los altos costos de los nuevos sistemas de armamento), sino estratégicas. Hoy en día se considera poco probable que tenga lugar un conflicto armado entre los países que pertenecen a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).⁵ Si se asume como válido este razonamiento, las tropas de la OTAN serán siempre parte de una coalición y sus ejercicios militares deberán homogeneizarse, debido a que los generales de la institución encontrarían difícil trabajar en un ambiente donde cada ejército cuente con un sistema particular y diferenciado de misiles o tanques. De ahí que cada vez más se enfatice la importancia de crear un genuino euroejército. El proyecto se inició en 1992, cuando Francia y Alemania integraron una brigada militar conjunta que constaba de 40 000 soldados. A ellos se sumaron

⁵ Es importante hacer notar que a la OTAN ingresaron siete nuevos miembros el 2 de abril de 2004. Los países que se incorporaron a la alianza noratlántica fueron: Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia. En 1999, con motivo del 50º aniversario de la OTAN habían sido admitidos República Checa, Hungría y Polonia. Así, actualmente la OTAN cuenta con 26 miembros (además de los ya citados figuran Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, Reino Unido, Estados Unidos, Grecia, Turquía, Alemania y España. Asimismo hay que señalar que hay tres países (Albania, Croacia y Macedonia) que desean incorporarse a la alianza noratlántica.

un poco después, España, Bélgica y Luxemburgo. En diciembre de 2000, con motivo de la suscripción del Tratado de Niza, la política exterior y de seguridad común (PESC) de la Europa comunitaria recibió un espaldarazo. El artículo 1 del tratado señala que la PESC debe incluir todos los aspectos relativos a la seguridad de la UE, incluyendo una política de defensa común ante la cual, sin embargo, se respetan los compromisos que los socios comunitarios tengan con la OTAN.⁶ Debido a la redacción que presenta el Tratado de Niza, fue que se allanó el camino para la participación de la Gran Bretaña en un esquema de seguridad estrictamente europeo. Hasta antes de la reunión de Niza, el Primer Ministro británico Anthony Blair, interrogado sobre la suerte de un *euroejército* respondía que Gran Bretaña no apoyaría estructuras en el terreno de la defensa que disminuyan el papel de la OTAN en Europa. Empero, Londres estuvo de acuerdo con los términos pactados en Niza.⁷

LAS METAS ECONÓMICAS DE LA INTEGRACIÓN

En el Tratado de Roma se fijó la meta de lograr la abolición de los obstáculos arancelarios al comercio mutuo en un periodo de 12 años (15 cuando mucho), dividido en tres etapas de cuatro años cada una (1958-1970). Esto se logró el 1º de julio de 1968, es decir, año y medio antes de que se cumpliera la fecha prevista en el Tratado. Paralelamente al desarme arancelario, el arancel externo común comenzó a ser diseñado y ejecutado. El arancel externo común fue puesto a prueba por primera vez en negociaciones comerciales internacionales en 1962, en el marco de la Ronda Dillon del GATT, fijándose un arancel promedio del 11.7 por ciento, muy por debajo de la media arancelaria de EE. UU. (de 17.8 por ciento) y del Reino Unido (18.4 por ciento).

Uno de los rubros más importantes de la Unión Europea ha sido la concreción de la política agrícola común (PAC). En los tiempos en que el Tratado de Roma fue suscrito, las peculiaridades agrícolas de cada uno de los seis

⁶ Hay numerosos países miembros de la Unión Europea que no pertenecen a la alianza noratlántica, destacando las naciones neutrales como Suecia, Finlandia, Austria e Irlanda. Sin embargo, el país al que va dirigido lo estipulado en el artículo 1 es la Gran Bretaña, quien da una enorme prioridad a sus relaciones con Estados Unidos y, por ende, a la OTAN, alianza militar que liderea Washington.

⁷ Este hecho es de la mayor importancia. La creación de un *euroejército* operativo requería, por lo menos, de la concurrencia del ejército alemán (tierra), de la fuerza aérea francesa (aire), y de la armada británica (mar).

países participantes, impidieron que la liberalización agrícola fuera desarrollada ampliamente en 1957. No sería sino hasta 1958, cuando surgió el primer Plan Mansholt, que se sentaron las bases para la política agrícola comunitaria, que empezó a operar hacia 1962 con una base común, a saber: reglas de competencia, reglamento financiero, decisión sobre precios mínimos y reglamentos sobre productos concretos (Tamames, 1991: 215).

Poco a poco se fue consolidando la política agrícola comunitaria, cuyos objetivos, a grandes rasgos son:

- 1) Promover la libre circulación de productos agrícolas entre los socios de las Comunidades Europeas en condiciones de trato nacional.
- 2) Instituir una preferencia arancelaria en la frontera en beneficio de los agricultores comunitarios, con lo que se garantiza que sean privilegiados con «precios europeos» por arriba de los precios internacionales. Así, el arancel de aduanas sería sustituido por el gravamen de los productos extra-comunitarios que cubren la diferencia entre el precio de entrada y el precio en los mercados internacionales.
- 3) En el seno de las Comunidades Europeas operarían organismos garantes de la adquisición a precios menores que los indicativos, de la producción comunitaria que se les ofreciera.
- 4) Los excedentes agrícolas de las Comunidades Europeas tendrían garantizada su exportación a partir de primas o subvenciones que cubrirían las diferencias de precios entre los mercados internos y el mundial (*Ibid.*).

La libre movilidad de los factores de la producción (tierra, capital, trabajo, organización) es otro de los atributos del mercomún europeo. En el Tratado de Roma, los factores adoptaron las siguientes denominaciones, a saber: 1) trabajadores, 2) derecho de establecimiento, 3) servicios y 4) capitales. La idea que subyace es que el mercado único europeo opere al igual que ocurre en el interior de un mercado nacional, donde normalmente no hay restricciones para que las personas se asienten en un lugar determinado y cambien su residencia y lugar de trabajo, o bien para que un inversionista coloque sus capitales en la zona que él estime conveniente.

En 1985 y 1990 fueron suscritos en la ciudad luxemburguesa de Schengen, sendos acuerdos encaminados a borrar los controles fronterizos entre los socios comunitarios. La desaparición de los controles fronterizos sería, sin duda, una de las expresiones más importantes de la concreción del mercado único, zona en la que libremente podrían circular productos, servicios, personas, capi-

tales, etcétera. Ello, ha sido posible, al decir de los expertos, porque buena parte de las disputas fronterizas inter-estatales ya han sido resueltas entre los países europeos occidentales. Es verdad que todavía quedan algunos pendientes, por ejemplo, la situación de Gibraltar, enclave británico reclamado por España, pero es difícil imaginar el desarrollo de una confrontación bélica por la posesión de dicho territorio (y en el momento actual existen diversas instancias negociadoras dentro y fuera de la UE para resolver problemas como ese). Tener claro cuáles son los límites fronterizos entre los países facilita el desmantelamiento de las fronteras en el proceso de integración, dado que genera un clima de confianza y distensión, como lo mostró la resolución de la disputa por el Sarre entre Alemania y Francia en la década de los 50 del siglo xx.

La consolidación del mercado único europeo, enfrenta otros obstáculos, a saber: el nacionalismo económico, la armonización de los impuestos y la unión monetaria. Hablando del nacionalismo económico, es interesante observar que a pesar de que existe una consigna integracionista, ésta no se ha extendido a la comunidad empresarial europeo-occidental. A diferencia de EE. UU. donde continuamente ocurren fusiones de grandes empresas con otras de dimensiones semejantes o superiores, en la UE existen incluso disposiciones que limitan la fusión. Lo anterior se explica porque entre los objetivos de la integración, figura evitar la creación de monopolios. Sin embargo, si la UE desea hacer frente a la hegemonía estadounidense en la economía mundial, sus empresas deberán hacer algo más que lo que hasta hoy se ha visto. En el terreno militar, como se indicaba en líneas precedentes, el artículo 223 del Tratado de Roma posibilita a los gobiernos miembros que las empresas productoras de armamento queden exentas de las reglas de fusión, abastecimiento y cooperación en aras de proteger la seguridad nacional (una fusión en las esferas de la defensa, significa compartir secretos que, por ejemplo, las fuerzas armadas francesas no estarían dispuestas a revelar a sus contrapartes alemanas o británicas, por temor a que, en una posible confrontación, fueran usados contra Francia) (*The Economist*, June 14th, 1997: 11). Sin embargo, ésta actitud no sólo se observa en el sector militar, sino también en las ramas civiles de las economías comunitarias. Si bien es cierto que existen proyectos empresariales europeos como, por ejemplo, los que han posibilitado la existencia del *Airbus*, el *Eurotunnel* y hasta en la esfera aeroespacial (*Arianne*), ésta actitud no se ha generalizado a las demás ramas económicas. Por ejemplo, a pesar de la amplia variedad de productores europeos de automóviles en Italia, Francia, Suecia, Gran Bretaña y Alemania, por citar sólo algunos, resulta sorprendente que todavía no exista

una empresa europea productora de éstos bienes. El nacionalismo económico es la razón de fondo: aparentemente *Renault* prefiere seguir siendo una industria importante en ciertos mercados, a desaparecer y ser absorbida por una nueva dinámica empresarial automotriz del mercado común europeo.

Por cuanto hace a la armonización de los impuestos, se trata de uno de los grandes obstáculos a la consolidación del mercado único. Los gobiernos nacionales están acostumbrados a recibir directa o indirectamente los ingresos por concepto de impuestos, por lo que cualquier propuesta encaminada a modificar ésta situación es considerada como riesgosa. El tema ha sido dividido en dos grandes rubros para su solución: el de los impuestos directos (es decir, los relacionados con renta, impuesto sobre beneficios de sociedades, seguridad social, etcétera) y los indirectos. Son los segundos los que han recibido más atención, ya que se asume que si los criterios son armonizados en éste ámbito, ello proporcionará bases sólidas para lidiar con los impuestos directos.

La propuesta de la Comisión de Bruselas estriba en que deben existir dos tipos de impuesto al valor agregado (IVA): uno reducido y uno normal. El reducido se aplicaría a los alimentos, agua potable, calefacción, luz, transporte de pasajeros, libros, periódicos, revistas, medicinas y oscilaría entre un 4 y un 9 por ciento. Todas las partidas restantes tendrían un IVA que iría del 14 hasta el 20 por ciento. De todas maneras hasta ahora no hay consenso. Y también hay que recordar que hay otro grupo de impuestos que tienen un tratamiento distinto y en torno a los cuáles hay profundos desacuerdos: los impuestos especiales, aplicados generalmente a las bebidas alcohólicas, el tabaco, la gasolina y los aceites (Makridakis, 1992: 14-15).

Por último, la unión económica es, posiblemente, el reto más importante en el momento actual. El sistema monetario europeo existe desde 1979, si bien se han producido dificultades para lograr la concreción de una política monetaria unificada. Al liberalizarse los controles a los flujos de capitales, subsiste el riesgo latente de que se exacerbén las presiones inflacionarias y desestabilizadoras en las economías comunitarias. El 1º de enero de 1999 la moneda única empezó a operar en los países que cumplieron con los criterios macroeconómicos establecidos en el Tratado de Maastricht de 1991. La primera fase de la integración monetaria se inició en julio de 1990, con la liberalización de los servicios y los capitales que se concretó hasta el 1º de enero de 1993. En la segunda etapa se creó el Instituto Monetario Europeo (IME) para preparar la fase final de la integración monetaria. El IME ha sido la entidad encargada de preparar el nacimiento del Banco Central Europeo, el cual será

el encargado de emitir la moneda única. En la segunda etapa, los países miembros de la UE, debieron cumplir con los siguientes criterios macroeconómicos que incluían:

- 1) *Inflación*. El país aspirante a participar en la unión monetaria, debe haber tenido una inflación no mayor al 1.5 por ciento respecto a los tres países miembros del mecanismo de tipo de cambio (MTC) con las tasas más bajas en el año anterior.
- 2) *Tasas de interés*. El país deberá haber tenido tasas de interés de largo plazo (bonos) no mayores al 2 por ciento más altas que las de los tres países que registraron las más bajas en el año anterior.
- 3) *Tipo de cambio*. El país debe haber mantenido un MTC estable por dos años y no haber devaluado en ese periodo.
- 4) *Déficit presupuestal*. El déficit presupuestal del país no debe exceder el 3 por ciento del producto interno bruto.
- 5) *Deuda*. La deuda pública del país debe ser inferior al 60 por ciento del producto nacional bruto (Goodman, 1993: 157-158).

Sin embargo, la necesidad de que los gobiernos cumplieran con éstos criterios macroeconómicos en preparación para llegar a la unión monetaria, produjo una severa recesión en la UE.⁸ Para los ciudadanos comunes y corrientes cuesta trabajo entender por qué si uno de los objetivos esgrimidos en el Tratado de Roma para justificar la integración económica fue la promoción del bienestar social, se debía sacrificar dicho bienestar en aras de la integración. Por ejemplo, dado que los gobiernos tuvieron que limitar sus gastos, el desempleo se disparó, ya que los recursos que deberían utilizarse en la generación de empleos eran canalizados a promover la unión monetaria. En Francia, por citar sólo un caso, la recesión y el desempleo propiciaron la dimisión del Primer Ministro Alain Juppé a favor del socialista Lionel Jospin, quien a su vez fue criticado porque no logró promover el bienestar social de la población, manteniendo la política de austeridad (casi idéntica a la de su antecesor) que haría posible transitar a la moneda única. Por decisión voluntaria tres países comunitarios no se unieron al SME (Gran Bretaña, Dinamarca y Suecia). Otros dos tuvieron severos problemas para cumplir con los criterios de Maastricht

⁸ El tema es relevante porque los 10 nuevos socios de la Europa comunitaria deberán cumplir también con una serie de requisitos en el terreno macroeconómico que implicarán importantes sacrificios para la población de esas naciones.

(Grecia e Italia). Eventualmente los dos sortearon los obstáculos y la divisa única nació en 12 de los hasta entonces 15 socios comunitarios.⁹

A fin de lidiar con el costo económico y político de los criterios de convergencia macroeconómica de Maastricht que contribuyeron a una fuerte recesión en la Europa comunitaria, el 17 de junio de 1997, los jefes de Estado y/o de gobierno de los países miembros de la UE convinieron en un acuerdo político denominado *Tratado de Amsterdam*. Dados los alcances de éste documento, cada país hubo de ratificarlo, a través de un *referéndum* o por la vía parlamentaria. El *Tratado de Amsterdam* tenía cuatro grandes objetivos, a saber:

- Colocar al empleo y los derechos de los ciudadanos en el corazón de las iniciativas de la Unión Europea.
- Suprimir los últimos obstáculos a la libre circulación y reforzar la seguridad.
- Posibilitar que Europa tenga un papel más activo al pronunciarse en torno a los asuntos mundiales.
- Fortalecer la arquitectura institucional de la Unión Europea en virtud del advenimiento de próximas ampliaciones (Office Des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1997: 1).

Los arquitectos del *Tratado de Amsterdam* insistieron en que éste consolidara los tres grandes pilares de la UE, mismos que fueron sentados en el *Tratado de Maastricht*, a saber: 1) las Comunidades Europeas (primer pilar); 2) la política exterior y de seguridad comunes (segundo pilar); y 3) la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos internos (tercer pilar). En la práctica, el *Tratado de Amsterdam* fue necesario a fin de paliar las críticas procedentes de la población de los países miembros, la cual ha padecido por la aplicación de los ajustes macroeconómicos referidos.

Esta situación llevó a los gobiernos comunitarios a crear, en 1997, un plan de emergencia para impulsar el empleo. En el documento citado, se establece que la Europa de los ciudadanos es fundamental para lograr el éxito de la

⁹ Para este fin se procedió a la creación del Banco Central Europeo (BCE) y a la designación de su Presidente. El BCE reemplazó, a partir del 1° de enero de 1999 al Instituto Monetario Europeo (IME), instancia que hasta ese momento había tenido la función de coordinar la transición monetaria y monitorear el cumplimiento de los criterios de convergencia macroeconómica. Así terminó una etapa en la historia de la integración europea, que básicamente se abocó a promover el libre flujo de bienes, servicios, personas y capitales entre sus miembros, y se inició otra en la que las instituciones que gobernarían la integración a partir de la supranacionalidad monetaria y financiera tomaron forma.

UE. Aun así, los costos sociales inmediatos resultaban intolerables para los habitantes de los países miembros de la UE. En Alemania, sin ir más lejos, el apoyo popular a la moneda única estaba por los suelos y en otros países el debate social y político sobre el tema se había exacerbado.

Organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) habían advertido que si algunos socios comunitarios se presionaban demasiado para cumplir con los criterios de convergencia de Maastricht, las economías podrían experimentar una deflación, incrementándose el ya de por sí alto desempleo imperante en la UE, retornando a un estado recesivo (*Ibid.*).

LA POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA DE LA UNIÓN EUROPEA

Como proceso de regionalización, la Unión Europea se erige en el diseño integracionista más avanzado del mundo (no en el ejemplo a seguir, puesto que sus países miembros presentan características *sui generis* que no hacen repetible ni exportable ésta experiencia) y también, valga la expresión, en el más *regionalizado*, toda vez que casi el 70 por ciento del comercio exterior de los socios comunitarios ocurre entre ellos mismos. Las relaciones con Japón y EE. UU. representan un 25 por ciento del comercio exterior de la Unión Europea, por lo que sus transacciones con el resto del mundo fuera de las regiones citadas, son mínimas.

La entrada en vigor del Tratado de Maastricht el 1º de noviembre de 1993 dotó de una nueva dimensión a las políticas comunitarias. Los objetivos clave del Tratado eran lograr la unión monetaria, establecer una política exterior y de seguridad comunes, desarrollar la ciudadanía común, y mantener una estrecha cooperación en la procuración de la justicia y los asuntos internos. El papel del Parlamento Europeo en el proceso formulador de decisiones de la UE fue fortalecido. El IME empezó a operar en 1994, preparando el terreno para el sistema de bancos centrales y, al paso del tiempo, del Banco Central Europeo. El Tratado de Maastricht no modificó la esencia de políticas comunitarias tradicionales en áreas como la agricultura, el transporte, el comercio y la competencia (WTO; November 1995: xv).

Al crearse el mercado único el 1º de enero de 1993, se consolidaron importantes fases de la integración, sustituyendo las políticas nacionales en numerosas áreas. La coincidencia de la reforma interna con las negociaciones

internacionales fortaleció la participación de la UE en la Ronda de Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Hay que recordar que todos los socios comunitarios pertenecieron al GATT —y actualmente a la Organización Mundial del Comercio (OMC)— y que continuamente se involucraron en las negociaciones comerciales multilaterales al amparo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Asimismo, independientemente de que cada uno de los 25 socios comunitarios pertenece a la OMC, la UE como tal es miembro y parte contratante de ésta institución, situación *sui generis* si de analizar los procesos de regionalización que tienen lugar en el mundo se trata: ningún otro proceso regionalizador (a pesar de que existen dos centenares de ellos) es miembro como tal de la OMC u otros organismos internacionales.

En términos del poder de ratificación y decisión de la UE con motivo de las negociaciones comerciales multilaterales, se generó una controversia en el transcurso de la Ronda de Uruguay. De ahí que el Tribunal de Justicia dictaminara, en noviembre de 1994, que la UE tiene competencia exclusiva por cuanto hace a acuerdos multilaterales referidos a bienes. Sin embargo, la competencia para suscribir acuerdos en torno a cierto tipo de servicios y de propiedad intelectual es compartida por la UE y por los Estados miembros. En consecuencia, los acuerdos que dieron origen a la OMC fueron suscritos por el Consejo, la Comisión y los Estados miembros y ratificados por el Consejo, con la aprobación del Parlamento Europeo, así como de los parlamentos nacionales. Esto revela que todavía hay un largo camino para perfeccionar las instituciones comunitarias y que, como se indicaba anteriormente, sigue prevaleciendo el nacionalismo económico y político (WTO, *op. cit.*: xvi).

Al concretarse el mercado interno a partir del 1º de enero de 1993, se consolidó una importante etapa de la integración, dado que se sustituyeron las políticas nacionales por políticas comunitarias en diversas esferas. La negociación de la Ronda Uruguay coincidió con la reforma interna que efectuaban los socios de la UE y ello propició el reconocimiento de que era inevitable efectuar cambios estructurales en industrias tradicionales. Se continuó desarrollando la armonización en sectores como el carbón, los servicios financieros, los productos farmacéuticos, las telecomunicaciones y la aviación, así como en las políticas de exportación. También fueron dadas a conocer iniciativas de estandarización especialmente en el ramo del medio ambiente (*Ibid.*).

En las negociaciones de la Ronda de Uruguay, la UE se comprometió a reducir los aranceles en el sector manufacturero, disminuyendo la tarifa pro-

medio de un 38 por ciento a un 3.7 por ciento en el año 2000. También se comprometió a erradicar los aranceles a productos como los farmacéuticos, aceros, papel, muebles, juguetes, jabón y detergentes. Empero, sectores «sensibles» como los textiles y los automóviles serían protegidos y no habría cambios en las barreras a sus importaciones (*Ibid.*).

En las negociaciones del sector agrícola, la Ronda de Uruguay —al igual que la actual Ronda de Doha— se caracterizó por continuos enfrentamientos entre la UE y EE. UU., y entre aquella y países desarrollados y en desarrollo con importantes sectores agrícolas.¹⁰ Aun así, Bruselas se comprometió a convertir las barreras no arancelarias en aranceles, y en reducir todos los aranceles en un 36 por ciento para el 1º de julio del 2001. Por cuanto hace al acuerdo sobre textiles, la UE inició el desmantelamiento de las restricciones cuantitativas que mantiene en sus 20 acuerdos el trato de la nación más favorecida. Si bien las restricciones en éste ramo deben desaparecer hacia el 1º de enero del 2005, los participantes retienen el derecho a decidir los productos que se verán beneficiados en cada etapa de la integración. Existen productos que son «sensibles» sobre todo para los países mediterráneos como Portugal, por lo que en éstos casos, el desmantelamiento de cuotas ocurrirá en las etapas finales y más cercanas al 2005 (*Ibid.*; Rosas y Reyes, 2003).

¹⁰ El comercio internacional de productos agrícolas suele ser tratado con múltiples excepciones. En la historia del GATT, por ejemplo, mientras que los aranceles al comercio en bienes industriales fueron desmantelados con celeridad y consenso, en el comercio agrícola la cerrazón de países como Estados Unidos, Japón y los europeos occidentales ha sido la nota. El problema de fondo son los subsidios, gracias a los cuales, los países descritos logran mantener o bien altos niveles de eficiencia productiva, o bien complacen a los nerviosos agricultores como el célebre José Bové. Cuando estaba por comenzar la Ronda de Uruguay, Australia desarrolló una importante iniciativa al lado de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Fiji, Filipinas, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Tailandia y Uruguay. Los países citados son muy heterogéneos y mantienen posturas divergentes en torno a la manera en que debería evolucionar la Ronda de Uruguay. Algunos de ellos son considerados potencias medias en tanto otros poseen márgenes de maniobra mucho más restringidos. Empero, lo que posibilitó el nacimiento del Grupo de Cairns, fue la identificación de una agenda de nicho, es decir, de un tema que sólo ellos podrían hacer prosperar en la escena mundial, toda vez que, como se sugería líneas arriba, las grandes potencias son extremadamente proteccionistas por cuanto hace al comercio agrícola y en muchos casos, por motivaciones no necesariamente loables. Los miembros del Grupo de Cairns cuentan con un sector primario muy importante, competitivo, menos subsidiado que en el caso de las grandes potencias y que evidentemente se beneficiaría de una apertura en condiciones de reciprocidad y fair trade (Evans y Grant, 1992: 125). Asimismo, como bien señalan los expertos, los países del Grupo de Cairns no estaban en condiciones de subsidiar en la proporción en que lo hacen Estados Unidos, Japón y las entonces Comunidades Europeas. Australia proporcionó el liderazgo y la inspiración para el Grupo de Cairns. Su preocupación, compartida por los otros like-minded countries era no sólo el difícil acceso a los mercados de los países industrializados, sino la creciente competencia en materia de subsidios imperante entre Estados Unidos y las Comunidades Europeas.

Al eliminarse las restricciones al comercio entre los Estados que pertenecen a la UE se erigieron, a manera de reemplazo, cuotas unificadas que afectan a las importaciones de plátanos, sardinas y atún enlatado, ciertos derivados del acero procedentes de la Comunidad de los Estados Independientes (CEI) y un buen número de productos de consumo de la República Popular China. Cabe destacar que ciertos productos textiles que proceden de la CEI están expuestos a cuotas bilaterales, en tanto las importaciones de naciones que no pertenecen a la OMC como Rusia, enfrentan otra serie de restricciones.

En el transcurso de la Ronda Uruguay se suscitaron diversas controversias respecto al rubro de las compras gubernamentales, especialmente entre Bruselas y Washington. La UE excluyó de los sectores que podrían ser abastecidos, al agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones, por lo que, a manera de represalia, EE. UU. impuso a su vez una serie de restricciones para las compras gubernamentales en un buen número de sectores de su economía en 1993. Hacia abril de 1994, ambas partes llegaron a un entendimiento en donde todos los sectores excluidos (salvo el de las telecomunicaciones) podrían ser abastecidos sobre la base del trato nacional y la reciprocidad. El acuerdo fue incluido con importantes ampliaciones, en el capítulo de compras de gobierno de la Ronda de Uruguay y, por cuanto hace al sector de las telecomunicaciones, desde diciembre de 1997, una veintena de naciones liberalizaron sus mercados en ese ámbito, incluyendo a algunos países europeos.

La ecología y su vinculación con el comercio internacional, constituyen una preocupación de la UE. Por ello se han creado disposiciones legislativas en materia de procesamiento de desechos que involucran la producción, el contenido, el reciclado y el empaquetado que deberán cumplir con una serie de regulaciones técnicas. También se han conjuntado criterios entre los socios comunitarios a fin de establecer el «etiquetado ecológico o eco-etiquetado» de manera voluntaria y que, por ahora, ha sido adoptado por un puñado de productos de consumo (WTO, *op. cit.*: xvii).

El comercio en el sector de los servicios cuenta con una legislación comunitaria que plantea algunas reglas comunes que deben ser observadas por los países miembros de la UE. La OMC señala que en algunos casos han sido ciertos países los que han sentado las pautas de la liberalización, en tanto que en otros casos ha sido la Comisión la que toma la batuta. En la Ronda de Uruguay se puso un gran énfasis a las negociaciones relacionadas con el comercio de servicios, y se llegó a acuerdos en esferas tan trascendentes como la de los servicios financieros, el transporte marítimo y las telecomunicaciones

básicas. Con todo, los proveedores externos que intentan ofrecer sus servicios a la UE enfrentan diferentes problemas, dependiendo del país y el sector.

Otras áreas que merecen atención por cuanto hace a la política comercial externa de la UE incluyen el sistema bancario, los seguros y el transporte aéreo. En todas éstas esferas existen disposiciones que plantean la reciprocidad que puede ser invocada en el caso de que no existan compromisos bilaterales o multilaterales de acceso a los mercados. En el caso del tráfico aéreo y marítimo, el trato nacional en operaciones de cabotaje no está garantizado a países externos, ya que está reservado a las empresas de los socios comunitarios. Asimismo, en el transporte aéreo la liberalización interna coexiste con un sistema segmentado que se basa en los acuerdos bilaterales de aviación entre los socios comunitarios y terceros, si bien la Comisión de Bruselas intenta introducir un criterio unificado.

La UE es uno de los usuarios más frecuentes de medidas *anti-dumping*. Ello contrasta con el menor uso que se da a los impuestos compensatorios y a las salvaguardas previstas en el artículo XIX del GATT, incluyendo las restricciones que mantiene Alemania para la importación de carbón desde 1958. De acuerdo con las disposiciones de la OMC, todas las salvaguardas debían ser erradicadas a partir del 1º de enero de 1999. Por otro lado, la UE restringe las importaciones japonesas. Empero, a finales de 1999 concluyó el monitoreo al comercio automotriz con Japón (WTO, *op. cit.*: xviii).

EL PROCESO DE AMPLIACIÓN:

UNA MIRADA AL CRECIMIENTO DE LA EUROPA COMUNITARIA

A la par de la sofisticación de las reglas en materia de integración, como se sugería líneas arriba, la Europa comunitaria incorporó nuevos socios en lo que ha dado en llamarse «ampliaciones» a lo largo de 60 años. Así las cosas, formalmente la primera ampliación —desde la suscripción del Tratado de Roma de 1957— se produjo en 1973 cuando Dinamarca, Gran Bretaña e Irlanda se incorporaron al selecto club. En 1980 se produjo la segunda ampliación, esta vez para darle la bienvenida a Grecia. Hacia 1986, España y Portugal protagonizaron la tercera ampliación. Tres años después, la República Democrática de Alemania fue anexada por la República Federal para dar lugar a la cuarta ampliación. La quinta ampliación tuvo lugar en 1995 cuando tres países neutrales y altamente desarrollados decidieron integrarse a la Europa comunitaria.

ria: Austria, Finlandia y Suecia. La sexta ampliación, efectiva a partir del 1º de mayo de 2004 incluyó a 10 naciones, la mayoría de Europa Oriental, a saber: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa. Asimismo se considera que tras la realización de la citada ampliación, estarán dadas las condiciones para dar la bienvenida en un tiempo relativamente corto a Bulgaria y Rumania (véase cuadro2).

El precario optimismo que circundó a esta nueva la ampliación se vio crecientemente cuestionado por factores como la reciente transición de los países de Europa Oriental a la democracia y a las reglas económicas del mercado. Un análisis de *The Economist Intelligence Unit* revela que para que estas naciones puedan alcanzar los niveles de ingreso que prevalecen en los países que hasta antes del 1º de mayo de 2004 formaban parte de la Unión Europea, deberían transcurrir muchos años (80 en el caso de Rumania; 63 en el de Bulgaria; 59 en Polonia) como se ilustra en el cuadro 2. Con la ampliación, 100 millones de ciudadanos se sumaron a la Europa comunitaria, aunque la aportación de los 10 nuevos miembros en términos del producto interno bruto (PIB) es de apenas un cinco por ciento del PIB comunitario.

La citada ampliación modificará sustancialmente el perfil de la Unión Europea. Hasta el 30 de abril de 2004, todos sus miembros eran considerados

Cuadro 2
Tiempo que requieren los nuevos miembros de la Unión Europea para
alcanzar el ingreso por persona que prevalecía en promedio
en los 15 socios comunitarios (antes de la ampliación más reciente)

Países	Promedio de crecimiento anual del producto interno bruto <i>per cápita</i>, porcentaje	Años para llegar al nivel imperante en la Europa comunitaria de los Quince*
Bulgaria	3. 8	63
Eslovaquia	4. 0	38
Eslovenia	3. 2	31
Estonia	4. 8	31
Hungría	4. 0	34
Letonia	3. 9	58
Lituania	3. 8	59
Polonia	3. 8	59
República Checa	3. 7	39
Rumania	3. 8	80
Promedio de los 10	3. 8	56
Chipre	3. 4	21
Malta	4. 1	29

* Se asume un promedio de crecimiento del producto interno bruto *per cápita* de los socios de la Unión Europea de 2 por ciento anual.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Europe Enlarged: Understanding the Impact*.

países desarrollados. Empero, entre los nuevos socios que se sumaron al diseño en breve, prevalecen las llamadas economías *en transición* (la *transición* denota que se pasó de un esquema de planificación central a uno que se rige por las normas de la oferta y la demanda, la propiedad privada y el adelgazamiento del Estado), herederas de un modo soviético de producción.

La membresía en la Unión Europea demandará de los países de Europa Central, Oriental y Báltica, obras magnas de infraestructura, incluyendo autopistas, vías férreas, oleoductos, estaciones generadoras de energía, etcétera. Hay que recordar que la mayor parte de esas naciones reposa su desempeño económico actual en la infraestructura heredada de la era soviética y que en muchos casos, ésta es contaminante y tiene una serie de deficiencias que deben ser erradicadas a la brevedad. Por ejemplo, para que Lituania ahora, y Bulgaria después puedan adherirse al mercado único, deberán clausurar las plantas soviéticas de energía nuclear que poseen. Los sistemas de agua y de procesamiento de basura y desechos deberán ser homologados con los que existen en la Unión Europea (*The Economist*, November 22nd, 2003: 6).

La contaminación ambiental que prevalece en Europa Central y Oriental es uno de los grandes desafíos del proceso integracionista con la Europa comunitaria. El uso del carbón en Polonia favorece la contaminación por azufres que debido a la acción de los vientos son responsables de la lluvia ácida que aqueja a Suecia. Aunado a ello figura el tema de las vías de comunicación, aspecto básico en la concreción de un mercado único. La Comisión Europea cuenta con una lista de proyectos para el desarrollo de infraestructura de carreteras y vías férreas —por un monto de 220 mil millones de euros— sumamente ambiciosa.¹¹ De momento, sin embargo, Europa Central y Oriental deberán apoyarse en las vías férreas para el transporte de mercancías a y desde Europa Occidental.

LAS CONDICIONES PARA LA AMPLIACIÓN

A los países de Europa Oriental, Báltica y Balcánica la Unión Europea les fijó cuatro condiciones básicas a fin de considerar su ingreso a la Europa comunitaria, a saber:

¹¹ Incluyendo una autopista de Gdansk a Viena; otra de Hungría a través de Rumania para llegar hasta el Mar Negro en Constanta; y otra más que pasaría por Bulgaria para unir a Sofía con Tesalónica (*The Economist*, *Ibid.*).

- La necesidad de que posean una democracia estable
- La existencia de una economía de mercado viable
- La capacidad para enfrentar las exigencias de competencia en el mercado único
- La adhesión a las normas comunitarias

Las condiciones descritas son especialmente importantes para las naciones que alguna vez formaron parte de la esfera de influencia de la URSS. En ellas, prevaleció el monopolio (sólo el Partido Comunista estaba permitido) y la existencia de una sociedad civil era inviable. Aunado a ello, la planificación central basada en un Estado interventor a cuyo amparo se desenvolvía la actividad económica, privilegió los criterios cuantitativos sobre los cualitativos en el terreno productivo: importaba más producir jabones en las cantidades estipuladas en los planes, que la calidad de los mismos. De ahí que al iniciar la transición a un modo capitalista de producción, estas naciones enfrentaran serias dificultades para poder competir en el mercado internacional: a menudo, sus productos no podían sobrevivir frente a los de otras naciones, razón por la que se torna imperiosa una reconversión industrial.

Este aspecto también es importante porque el mercado único europeo se rige por criterios de competencia y, en consecuencia, subsiste el riesgo de que las naciones de Europa Oriental no puedan operar ante las exigencias de competitividad (medida en la calidad de los productos, además de su precio y de los mecanismos empleados para su elaboración, sin dejar de lado temas tan espinosos como las políticas laborales y salariales). En otras palabras: la adhesión a las normas comunitarias es un desafío que, de no ser enfrentado de manera apropiada, no sólo amenaza con generar serios problemas en el desempeño económico de los nuevos socios, sino que tendría importantes consecuencias para el resto de los miembros de la Europa comunitaria, retardando inclusive, las metas más importantes de la integración en su conjunto.

Un primer paso para la adhesión de los nuevos miembros han sido los acuerdos de asociación, los cuales tenían la finalidad de allanar el camino a la membresía plena de los nuevos miembros en la UE (véase cuadro 3). Para ello, se creó una zona de libre comercio con ellos en 2002, y esto permitió la liberalización comercial en una amplia gama de sectores económicos de los países involucrados. Con Chipre, Malta y Turquía, la UE también suscribió acuerdos de asociación, si bien, en estos casos no se incluyeron disposiciones en términos del diálogo político.

Cuadro 3
Países asociados a la Unión Europea

País	Firma del acuerdo de asociación	Solicitud de membresía	Acuerdo de asociación en vigor
Bulgaria	1-3-1993	14-12-1995	31-12-94
Chipre	19-12-1972	3-07-1990	21-05-77
Eslovaquia	6-10-1993	27-6-1995	31-12-94
Eslovenia	10-6-1996	10-6-1996	26-2-99
Estonia	12-6-1995	24-11-1995	9-3-98
Hungría	16-12-1991	31-3-1994	31-12-93
Letonia	12-6-1995	13-10-1995	2-2-98
Lituania	12-6-1995	8-12-1995	20-2-98
Malta	5-12-1970	3-7-1990	14-3-71
Polonia	16-12-1991	5-4-1994	31-12-93
República Checa	6-10-1993	17-1-1996	31-12-94
Rumania	8-2-1993	22-6-1995	31-12-94
Turquía	12-9-1963	14-4-1987	29-12-64

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Europe Enlarged: Understanding the Impact*.

El caso de Turquía no deja de llamar la atención, toda vez que su solicitud de membresía se produjo en la década de los 60 y a la fecha no se ha podido concretar su adhesión.¹² Más interesante es observar que Chipre, un país dividido en parte por los reclamos turcos, se incorporó a la UE, pese a que los planes para resolver los desafíos de su unificación han fracasado.¹³

El cuadro 3 revela que desde hace varios años se tiene pensado ampliar la UE a la parte oriental y báltica del continente, lo cual sugiere que no se trata de un proceso improvisado, ni poco razonado. Asimismo, se cuenta con una ponderación acerca de los recursos que se asignarían al proceso de ampliación, tanto en términos pre-adhesión como a partir de que los países sean miembros de pleno derecho.

Así las cosas, en junio de 1993, el Consejo Europeo de Copenhague aprobó la ampliación para beneficio de Europa Oriental, Central y Báltica y

¹² Entre las razones frecuentemente mencionadas para denegarle el acceso figuran su bajo nivel de desarrollo, su registro en materia de derechos humanos, los conflictos étnicos que subsisten en el interior del país —particularmente el problema con los kurdos—, la disputa con Grecia por Chipre, e inclusive, el hecho de que en el país se profesa el Islam.

¹³ Cabe destacar, sin embargo, que Turquía ocupa el 37 por ciento de la insula (en la parte norte) y que la auto-proclamada República Turca del Norte de Chipre no es reconocida por la comunidad internacional. En las negociaciones para el ingreso de Chipre a la UE, se invitó a la parte turca a participar, cosa que no ocurrió. Así, en los hechos, sólo será la parte griega la que se incorporará a la UE, situación que plantea los riesgos de que el proceso exacerbe el conflicto imperante en la isla mediterránea.

estableció los criterios ya citados, para que los candidatos que cumplieran con ellos, pudieran acercarse paulatinamente a la Europa comunitaria. Un año después con motivo del Consejo Europeo de Essen se fijaron las pautas pre-adhesión (véase cuadro 4).

Cuadro 4
Características de los nuevos socios de la Europa comunitaria

País	Territorio	Demografía	Ingreso per cápita*	Índice de desarrollo humano 2003**	Comentarios
Chipre		741 000 h	21 190	25	País dividido. 630 000 personas son greco-chipriotas y sólo 22 000 son turco-chipriotas. Sólo ingresa la parte griega a la Unión Europea.
Eslovaquia	49 035 Km2	5 400 000 h	11 960	39	Parte pobre de la extinta Checoslovaquia. Posee menos infraestructura y depende más de productos primarios.
Eslovenia	20 253 Km2	2 000 000 h	17 130	29	Parte próspera de la extinta Yugoslavia.
Estonia	45 100 Km2	1 377 000 h	10 170	41	Mantiene disputas con Rusia por el trato a los rusos étnicos y por las zonas de Petseri y Joanillin que la URSS se anexó en 1945.
Hungría	93 030 Km2	10 100 000 h	12 340	38	Pertenece a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).
Letonia	64 500 Km2	2 406 000 h	7 730	50	Mantiene disputas territoriales con Rusia por el trazado de la línea fronteriza según lo dispuesto en los tratados de 1920.
Lituania	65 200 Km2	3 689 000 h	8 470	45	Disputa con Rusia por el territorio de Kaliningrado.
Malta	316 Km2	392 000 h	13 160	33	
Polonia	312 683 Km2	38 700 000 h	9 450	35	Pertenece a la OCDE y a la OTAN. Representa la mitad del producto interno bruto de los países que se adhieren a la Unión Europea en esta ocasión y es el país más poblado respecto a los nuevos socios.
República Checa	78 864 km2	10 200 000 h	14 720	32	Pertenece a la OCDE y a la OTAN.

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Europe Enlarged: Understanding the Impact*.

* Los montos son en dólares de EEUU.

** Medido en términos de capacidad de compra, de conformidad con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

En 1995 fue publicado el *Libro Blanco* que definió medidas clave en cada sector del mercado interno de los países y los aspectos prioritarios para armonizar la legislación. Especial mención tuvo la cooperación transfronteriza,¹⁴ tan importante en términos de generar la sensación de «pertenencia». En el Consejo Europeo de Madrid que tuvo lugar en diciembre de ese mismo año, se dio a conocer un informe acerca de los beneficios que tendría la ampliación por su contribución a la paz, al fortalecimiento de la seguridad y al crecimiento económico.

El 16 de julio de 1997, la Comisión Europea publicó un importante documento denominado *Agenda 2000* que se aboca a tres grandes temas, a saber:

- El futuro de las políticas comunitarias en esferas clave
- Las perspectivas financieras de la UE para el periodo 2000-2006
- La ampliación de la UE

Por cuanto hace a la ampliación, la *Agenda 2000* enfatiza la importancia de que los aspirantes cumplan con tres criterios, a saber:

- El criterio político
- El criterio económico
- La capacidad para adoptar el llamado *acquis comunitario*

En la evaluación efectuada en ese momento, se encontró que el cumplimiento —o la capacidad para hacerlo— de los criterios citados por parte de los aspirantes, variaba. Así por ejemplo, el criterio político, referido a salvaguardar las instituciones democráticas y proteger los derechos humanos era cumplido por todos los aspirantes con la excepción de Eslovaquia. Respecto al criterio económico, Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y la República Checa poseen economías de mercado viables, capaces de enfrentar las presiones de homologación con las economías comunitarias. Eslovaquia fue encontrada con un gran rezago. Eslovenia y la República Checa eran los países más avanzados, en tanto Hungría y Polonia los seguirían, mientras que Estonia tiene algunas dificultades para concretar la convergencia citada.

¹⁴ Una de las motivaciones de las naciones de Europa Central, Oriental y Báltica para acceder a la membresía plena en la UE es la posibilidad de que sus productos ingresen sin obstáculos al mercado común europeo. A la fecha, hay numerosas barreras arancelarias y no arancelarias que impiden que los bienes de los países que alguna vez formaron parte de la esfera soviética de influencia, puedan venderse sin mayores restricciones en Europa Oriental. Ello es parte de las inercias de la guerra fría, cuando el comercio Este-Oeste en Europa fue severamente castigado como parte de la contención aplicada por Occidente contra la URSS.

El *acquis comunitario* resalta las diferencias entre los solicitantes, detectando los «focos rojos» en materia de convergencia respecto a las políticas comunitarias. Fue a través del *acquis comunitario* que se llegó a la conclusión de que ni Rumania ni Bulgaria podrían cumplir cabalmente con los compromisos comunitarios en el mediano plazo, por lo que su solicitud deberá esperar algún tiempo. Respecto a Eslovenia y los países del Báltico se consideraba que a menos que hicieran un esfuerzo considerable, tampoco estarían en condiciones de unirse a la UE. En contraste, Hungría, Polonia y la República Checa fueron encontrados en mejor «forma» para la adhesión.

LOS RECURSOS PARA LA AMPLIACIÓN

Como se sugería anteriormente, debido a que la ampliación de la UE ha sido un proceso planeado desde los orígenes de la institución, se cuenta con mecanismos que apoyan a los países que se adhieren o que están por hacerlo. Así por ejemplo, la *Agenda 2000* estableció un fondo financiero para el proceso de pre-adhesión, consistente en 21 mil millones de euros que serían transferidos a los países de Europa Oriental y Central a lo largo del periodo comprendido entre el año 2000 y el 2006 y que serviría para financiar tres iniciativas, a saber:

- El *Programa Phare* receptor de 10 500 millones de euros en apoyo al *acquis comunitario*;
- Apoyo para el desarrollo agrícola con 3 500 millones de euros (o bien 500 millones de euros por año); y
- Ayuda estructural por 7 000 millones de euros por año para que los solicitantes puedan cumplir con los criterios de infraestructura comunitaria, con énfasis en los terrenos ambiental y del transporte.

En diciembre de 1997, con motivo del Consejo Europeo de Luxemburgo se aprobaron las disposiciones de la *Agenda 2000* y se indicó que deberían iniciarse las negociaciones con los países del llamado *Grupo de Luxemburgo*, es decir, Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y República Checa para asegurar su adhesión a la brevedad.¹⁵ Asimismo, se decidió otorgar 100 millo-

¹⁵ El proceso de adhesión del Grupo de Luxemburgo se inició formalmente el 30 de marzo de 1998.

nes de euros en beneficio de la «segunda ola» de países que eventualmente se integrarían a la UE, esto es, Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Rumania.

El proceso de ampliación se inició el 15 de marzo de 1998 y para ello se dispuso que era menester observar escrupulosamente los siguientes criterios:

- El apoyo a áreas en las que el *acquis comunitario* sería adoptado
- Programación de la asistencia financiera de la UE
- Solicitud de ayuda siempre que los países que la requiriesen cumplieran con las obligaciones asumidas en los acuerdos suscritos y de conformidad con los criterios fijados en Copenhague.

Los mecanismos de ayuda otorgados estarían operando bajo una misma sombrilla y cada aspirante tendría que

- Gestionar un plan nacional en el que se indicarían las leyes, las regulaciones, las reformas institucionales y administrativas, y los recursos humanos y presupuestales que canalizaría a cada área prioritaria para su adhesión
- Evaluar conjuntamente las prioridades de política económica
- Suscribir un pacto para combatir el crimen organizado
- Crear un mapa de ruta —que de hecho fue instituido en 1997— para que los socios de la UE ayuden a los solicitantes a cumplir con el *acquis comunitario*.

A continuación, el Consejo de Berlín fijó dos criterios para fortalecer la pre-adhesión: el instrumento estructural y el instrumento agrícola. Otra medida de importancia nodal fue que el Consejo consideró necesario duplicar el monto de los recursos destinados a la pre-adhesión, a partir del año 2000. Finalmente, los recursos asignados al *acquis comunitario* serían destinados en un 30 por ciento a favor de la creación de instituciones y el 70 por ciento restante a la inversión.

En el año de 1999, el Consejo Europeo de Helsinki tomó la decisión de apoyar el ingreso de Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Malta y Rumania a la Europa comunitaria. A este conjunto de naciones se les denominaría Grupo de Helsinki. Otro rubro no menos significativo es que se reconoció la importancia de diferenciar a los aspirantes a partir de la consideración de que algunos cumplirían más rápidamente que otros con los criterios de convergencia para su incorporación a la UE.

Con motivo del Consejo Europeo de Niza que tuvo lugar a finales de 2000, se llegó al acuerdo de que los aspirantes que estuviesen listos para su incorporación a la UE en el año 2002 podrían participar en las elecciones al Parlamento Europeo en 2004, paso importante para hacerlos sentir —y convertirlos en partícipes— de la Europa comunitaria. Ahí mismo se establecieron acuerdos respecto a la asignación de escaños en el Parlamento Europeo para los nuevos socios, la composición del Comité Económico y Social y la del Comité de las Regiones. Hacia junio de 2001, con motivo del Consejo Europeo de Gotemburgo se llegó a la conclusión de que todos los solicitantes, con la excepción de Bulgaria, Rumania y Turquía podrían adherirse a la UE en 2004.

Presidiendo nuevamente Dinamarca a la Unión Europea en el segundo semestre de 2002 fue que se llevó a cabo el histórico Consejo Europeo de Copenhague mediante el cual se reconoció el acceso de los 10 nuevos socios a partir del 2004. Para cerrar el episodio de la división de Europa generada en el marco de la terminación de la segunda guerra mundial, el 16 de abril de 2003, todos los Jefes de Estado y/o de gobierno de los 25 socios, más sus ministros de asuntos exteriores, firmaron en Atenas el tratado de la adhesión. En el momento de escribir estas líneas, todos esos países trabajan en la Convención Europea de la que emanará una Constitución, la cual tiene previsto efectuar nuevas ampliaciones, definiendo al mismo tiempo las prerrogativas de sus miembros en la Europa comunitaria.

LO BUENO Y LO MALO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

La Unión Europea destina anualmente alrededor de 35 mil millones de dólares a través de los llamados «fondos estructurales», a sus regiones más pobres, a fin de reducir las asimetrías que las separan de los socios y/o partes más prósperas de este ambicioso diseño integracionista. Como se ha insistido anteriormente, los países que «calificaron» para adherirse a la UE, han venido recibiendo recursos para disminuir algunas de sus vulnerabilidades más apremiantes, a la vez que cuando su membresía se haga efectiva, recibirán una inyección adicional de fondos.

La asignación de los fondos estructurales remite al debate sobre el presupuesto comunitario. El presupuesto de la UE que será aprobado para el periodo 2007-2013 tiene previsto que en materia de fondos estructurales, las deci-

siones se tomen por unanimidad.¹⁶ Mientras tanto, los nuevos miembros recibirán una parte de los fondos estructurales, si bien ello estará directamente relacionado con su capacidad para cumplir con los requisitos estipulados por Bruselas. Asimismo, se prevé que algunos de los nuevos socios no recibirán los montos esperados puesto que les tomará tiempo adaptarse a la dinámica eurocomunitaria, o bien porque carecen de la experiencia negociadora que, en contraste, poseen naciones como España.

En cualquier caso, los fondos estructurales son asumidos como una decisión correcta en términos de reducir las asimetrías imperantes entre los socios comunitarios y también como una asignación estratégica de recursos: se apuesta a que en el futuro, la bonanza de los miembros —que ahora se encuentran rezagados— se traducirá en la prosperidad de los demás. Los fondos estructurales son motivo de referencias constantes en América Latina¹⁷, especialmente en el marco de negociaciones como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y ahora con el advenimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Estados Unidos se manifiesta indiferente o poco interesado en un compromiso de esa envergadura. Empero, no deja de llamar la atención que ni en la suscripción del Tratado de Libre Comercio, Concertación Política y Cooperación entre México y la UE, ni tampoco en el acuerdo comercial suscrito por Chile con la Europa comunitaria, se tiene contemplada la asignación de fondos estructurales a los países latinoamericanos. Esta es, después de todo, una política pensada para fortalecer a los nuevos socios de la UE y a la UE misma en el mediano y largo plazos.

¹⁶ Este esquema es resultado de las presiones ejercidas por España en la discusión de la asignación presupuestal vigente. Como es sabido, los españoles han venido recibiendo alrededor del 60 por ciento de los fondos estructurales y saben que el ingreso de países menos desarrollados a la UE —como los que se adherirán en mayo de 2004— plantea el riesgo de que Madrid reciba mucho menos que lo que hasta ahora obtiene. Al plantear a la unanimidad como el criterio base en la distribución de los fondos estructurales sugiere que España apuesta al disenso y a que, si no hay consenso, se puede mantener un sistema como el que hasta hoy impera. Asimismo, el consenso supone que los «donantes» y los «receptores» de los recursos entablen una ardua negociación para obtener beneficios mutuos.

¹⁷ El Presidente de Venezuela, Hugo Chávez constantemente refiere, a propósito del ALCA, que es menester introducir un esquema de fondos estructurales en beneficio de los países más pequeños que participan en las negociaciones comerciales en el continente americano. Estados Unidos simplemente ignora el argumento y se limita a señalar que existen fondos a disposición de los países de la región latinoamericana y caribeña que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) pueden poner a su disposición para apoyar obras de infraestructura, por ejemplo.

Es importante hacer notar que según algunos estudios, las políticas de desarrollo regional financiadas con fondos como los que auspicia la UE son mecanismos para sustituir la movilidad laboral, esto es que a través de esos recursos se espera generar empleos en los países en que residen los desempleados. El cuestionamiento a estas políticas parte del hecho de que se está sacrificando a la eficiencia y a la competencia misma, toda vez que es con los fondos estructurales que se canalizan inversiones a esferas a las que por otros canales no llegarían esos apoyos. El Banco Mundial postula que las zonas a las que no arriban las inversiones, es porque carecen de atractivo para el hombre de negocios y que alterar ese esquema a través de los fondos estructurales constituye una distorsión al mercado con costos potencialmente altos (Funk y Pizzati, 2003).

El razonamiento anterior parte de la premisa de que los subsidios y los fondos estructurales para apoyar proyectos de inversión podrían ser contraproducentes si no estimulan las reformas en los beneficiarios: sería tanto como subsidiar la ineficiencia al retardar cambios que, por dolorosos que puedan ser para las sociedades de Europa Oriental, Central y Báltica, son necesarios, según el Banco Mundial. Asimismo, los impactos en la recaudación tributaria podrían ser significativos, puesto que si esos países obtienen de Bruselas los recursos que necesitan, sus gobiernos podrían optar por no llevar a cabo una reforma tributaria —por consideraciones políticas, dado que a nadie le gusta pagar impuestos— y esto tendría un efecto de «rebote» muy negativo en la Unión Europea. Ciertamente los contribuyentes de Alemania o Suecia no querrían que sus impuestos se empleen para subsidiar a los ciudadanos de Polonia sin que ésta desarrolle un esfuerzo sustancial en materia de recaudación de impuestos, lo cual presumiblemente exacerbaría el nacionalismo económico y alentaría la desunión de los socios comunitarios.

En contraposición al planteamiento del Banco Mundial habría que decir que cuando Irlanda, Grecia, España y Portugal ingresaron a la Europa comunitaria, difícilmente se les podía catalogar como países desarrollados. Al paso del tiempo, sin embargo, han mostrado la capacidad para aprovechar los fondos estructurales a su favor y el despegue económico vivido por España en un lapso de 16 años, es una prueba fehaciente. Irlanda ha alcanzado un nivel de desarrollo tal que prácticamente ya no califica para recibir los fondos citados. Es decir que la UE no está partiendo de «cero» en la asignación de recursos y si bien la experiencia en su gestión de los fondos será puesta a prueba con la reciente adhesión de los 10 nuevos miembros, el escrutinio sobre estas naciones será mayúsculo.

CONSIDERACIONES FINALES

Al lado de las reformas internas, la profundización de la integración según lo dispuesto en la *Agenda 2000* y la Convención Europea de la que emanará una Constitución comunitaria, la ampliación más reciente, con la adhesión de 10 nuevos socios constituyen los grandes desafíos para la Unión Europea en los inicios del siglo XXI. Europa fue dividida en los albores de la guerra fría y ese escenario geopolítico y geoeconómico está llegando a su fin y será superado, aunque no sin problemas.

En el contexto actual, se perfilan debates cruciales en torno a los siguientes rubros, todos significativos a la luz de la ampliación de la Europa comunitaria:

- La configuración del presupuesto para el periodo 2007-2013 se antoja compleja. Existe el clamor de una reforma financiera en la UE, aunque escasean propuestas concretas e innovadoras. Es posible que con el arribo de los nuevos socios, la discusión acerca de los ingresos y los egresos de la UE sea efectuada de manera más abierta. Asimismo, a medida que pase el tiempo tras su incorporación formal, los países de Europa Oriental, Central y Báltica querrán recibir sus respectivos «cheques» por el cumplimiento de los criterios de convergencia.
- La reforma a la política agrícola común (PAC) es imperiosa, debido a la carga que le supone al presupuesto comunitario, y a las distorsiones que la PAC ha venido padeciendo al paso del tiempo.¹⁸ El apoyo total para la agricultura en los países industrializados es cercano a mil millones de dólares, cada día, lo que representa dos terceras partes del producto nacional bruto (PNB) del continente africano y más de cuatro veces el presupuesto anual total destinado a los países menos desarrollados. La participación de la EU en esta cifra es de € 118 mil millones de euros al año, aproximadamente 34 por ciento del total mundial. Es irónico saber que cada vaca en Europa, «obtiene» un subsidio diario de dos dólares veinte centavos, en tanto que tres mil millones de personas —la mitad de la población del planeta— sobreviven con un ingreso inferior a ese monto. Curiosamente, la reforma a la PAC no sobrevendrá como resultado de las presiones internacionales, sino de los imperativos de la

¹⁸ Los productores agrícolas de la UE obtienen alrededor de 35 por ciento de su ingreso de los subsidios comunitarios, en comparación con 21 por ciento en el caso de EE. UU. y uno por ciento en Nueva Zelanda.

ampliación. Polonia, por ejemplo, el país que posee la mitad del PNB de Europa Oriental (y la mitad del PNB de los 10 nuevos socios) posee una cantidad de granjas igual a la totalidad de las granjas que tienen todos los miembros actuales de la UE. Como resultado del modelo de planificación central, el terreno de cultivo fue fraccionado en pequeñas unidades en Polonia y hoy se requiere una reforma agrícola muy profunda para capitalizar al agro y volverlo competitivo. Dicha reforma demandará recursos cuantiosos, pero el presupuesto comunitario no puede permitir que la asignación de recursos a la agricultura crezca —hoy absorbe casi la mitad del total del citado presupuesto. Por eso es que es razonable suponer el advenimiento de una reforma presupuestal a fondo para lidiar con situaciones tan dramáticas como el agro polaco.

- Se observa crecientemente la tendencia a que Europa evolucione a distintas velocidades. Esto es notorio cuando se observa que, por ejemplo, tres de los actuales 15 miembros de la UE no participan en el euro, o bien la negativa de Irlanda y la Gran Bretaña a involucrarse en el esquema de Schengen. Pero esas asimetrías parecen menores a la luz del ingreso de los 10 nuevos socios, mismos que no se adherirán de inmediato ni al euro ni a los acuerdos de Schengen.¹⁹ Claramente la Europa comunitaria tendrá más de dos velocidades, lo cual se suma a la disputa entre países «pequeños» y «grandes». Una Europa más amplia, amenaza la influencia de los países «grandes» y posibilita, al menos en teoría, coaliciones entre países «pequeños». Pero desde el punto de vista geoeconómico también algunos países «grandes» se ven favorecidos por esta ampliación, concretamente Alemania, que históricamente le ha disputado influencia a Rusia en Europa Oriental y que ahora, con la debacle de Moscú, tiene un amplio margen de maniobra en Europa Oriental, Báltica y Balcánica.
- La opinión pública en los países que hasta ahora pertenecen a la UE, crecientemente está manifestando su preocupación por el desenvolvimiento que podría tener la nueva ampliación. Prevalecen prejuicios y

¹⁹ De hecho, gran parte de los socios comunitarios teme una ola de inmigrantes procedentes de los nuevos miembros, que pudiera afectar negativamente el desenvolvimiento de sus sociedades. Debido a las disparidades existentes en materia de seguridad social, hay ciertos destinos que los inmigrantes privilegian, por ejemplo, Suecia, donde aun cuando un inmigrante reciba salarios bajos, el gobierno sueco apoya a las personas con niveles salariales escasos, además de que si tienen dependientes familiares, hay una asignación adicional de recursos.

hay también un amplio desconocimiento sobre las necesidades de los nuevos socios. Sin embargo, a la luz de la concreción del proceso de ampliación, y con las necesidades de financiamiento que tendrán los «recién llegados», es inevitable que se produzcan reacciones y no necesariamente amistosas en Europa Occidental.²⁰

Tampoco hay que perder de vista que los nuevos socios, sobre todo los de Europa Oriental, Central y Balcánica, poseen instituciones políticas frágiles, como lo muestran las recientes crisis en Lituania y en Georgia, y que la sociedad civil sigue siendo incipiente. Hay también, numerosas minorías distribuidas a lo largo y ancho de los territorios de esas naciones y salvaguardar sus derechos humanos será difícil, aunque es una condición no negociable de la membresía en la UE. No menos importante es el recelo que la ampliación genera en Rusia, que ha asumido históricamente a Europa Oriental, Balcánica y Báltica como su zona natural de influencia. Por último, no hay que olvidar el problema de Chipre, que la UE espera que resuelva Naciones Unidas, pese a que las gestiones del Secretario General de esa institución, Kofi Annan, para llevar a cabo sendos referenda en «ambos Chipres» como un primer paso para la reconciliación nacional, no prosperaron.

Para América Latina, la evolución de la Unión Europea arroja numerosas e importantes lecciones. La primera tiene que ver con la concertación y la voluntad políticas, las que, en el caso europeo, posibilitaron remontar las ancestrales rivalidades y crear un proyecto económico-político que ha traído importantes beneficios a sus miembros, sin dejar de lado la interlocución que a escala planetaria ha logrado consolidar Bruselas frente a otras potencias.

La horizontalidad de la integración es otro factor a ponderar, por parte de América Latina. Si bien la iniciativa política para hacer posible la integración europea fue vertical (es decir, a iniciativa de los gobiernos), los mecanismos para llevarla a cabo son crecientemente horizontales y, por ejemplo, el rezago de algunos de los socios comunitarios es visto como una amenaza que puede provocar el rezago de los demás. En contraste, los países latinoamericanos han generado un discurso político en torno a la integración, que no se traduce en iniciativas concretas para hacerla una realidad. Claro está que, a diferencia de los socios comunitarios —especialmente de los que miembros de

²⁰ El aumento de la burocracia o eurocracia parece inevitable ante la nueva ampliación. Actualmente, Bruselas publicó 3 000 plazas para los ciudadanos de los 10 países que ingresaron en mayo de 2004, sobre todo para empleos como traductores.

la Unión Europea hasta antes de la ampliación más reciente— las naciones latinoamericanas son pobres y cuentan con distintos niveles de subdesarrollo, lo cual a su vez limita la disponibilidad de recursos no sólo para emprender genuinas políticas integracionistas, sino especialmente para resolver los problemas cotidianos más apremiantes.

La supranacionalidad es otro factor que distingue a América Latina de Europa Occidental. Acostumbrados a la intromisión de parte de poderosas naciones en sus asuntos internos, los países latinoamericanos tienen muchas dificultades para aceptar la supranacionalidad. De hecho, el diseño integracionista más exitoso en América Latina, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) al que pertenecen Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, carece de instituciones supranacionales. La supranacionalidad en el continente americano, también tiene en el hegemonismo practicado por Estados Unidos, uno de sus principales disuasores: para América Latina, la supranacionalidad podría equivaler a que Washington cuente con más mecanismos para intervenir en los asuntos internos de estas naciones.

Finalmente, como quedó de manifiesto en la reciente Cumbre Euro-Latinoamericana celebrada en Guadalajara, México, la ampliación de la Europa comunitaria es un tema prioritario para Bruselas, que aleja a sus miembros de otras agendas. Sin negar que existen importantes intereses económicos y políticos de la Unión Europea en América Latina, la reciente ampliación plantea retos que demandan toda la atención de Europa Occidental —factor que podría ayudar a explicar por qué ha tardado tanto en concretarse el acuerdo interregional entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Los países que se incorporaron recientemente a la Europa comunitaria son poco sensibles a América Latina con la que, en lo general, mantienen pocos contactos. En cambio, les preocupa más el futuro de sus relaciones con Rusia (vecina de muchos de ellos), con Turquía y Grecia (en el caso de Chipre) y, por supuesto, el cumplimiento de los criterios de convergencia macroeconómica que negociaron con Bruselas. Esto significa que podría decaer el interés de la Unión Europea en su conjunto en torno a América Latina, región a la que asumen como sumamente influenciada por Estados Unidos.

El contexto internacional tampoco favorece los contactos ni la cooperación entre América Latina y la Unión Europea. La transición que vive Irak, la guerra contra el terrorismo y las relaciones entre Bruselas y Washington son aspectos prioritarios que colocan a los latinoamericanos en un lugar muy secundario en las relaciones internacionales. En la medida en que América La-

tina no explote a su favor —y en sus relaciones con la Unión Europea, por ejemplo— la relativa estabilidad que impera en sus sociedades, las reformas económicas efectuadas y la existencia, en general, de regímenes democráticos, podría quedar confinada al olvido en la agenda internacional, situación que se sumaría a los inmensos problemas económicos, políticos y sociales que enfrenta. Es del interés de la Unión Europea que América Latina sea lo suficientemente próspera para que no se sume a la gama de «focos rojos» —como el Medio Oriente— que existen en el mundo. Es responsabilidad de América Latina aprovechar a su favor este argumento.

BIBLIOGRAFÍA

- Bernard Funk y Lodovico Pizzati (Editors) (2003). *European Integration, Regional Policy and Growth*, Washington D. C., The World Bank Group.
- Evans, Gareth y Bruce Grant (1992). *Australia's Foreign Relation In the World of the 1990s*, Melbourne, Melbourne University Press.
- Goodman, S.F. (1993). *The European Community*, London, MacMillan, 2a.
- Grant, Charles (invierno 2003). «Revitalización de la cooperación europea en materia de defensa». En: *NATO Review*, en <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue4/spanish/art2.html>
- Institut für Europäische Politik (June 2003). *Enlargement/Agenda 2000 Watch*, Berlin, Institut für Europäische Politik, No. 6/2003.
- (November 2002). *Enlargement/Agenda 2000 Watch*, Berlin, Institut für Europäische Politik, No. 5/2002.
- (January 2002). *Enlargement/Agenda 2000 Watch*, Berlin, Institut für Europäische Politik, No. 4/2002.
- (March 2001). *Enlargement/Agenda 2000 Watch*, Berlin, Institut für Europäische Politik, No. 3/Nice update/2000.
- (November 2000). *Enlargement/Agenda 2000 Watch*, Berlin, Institut für Europäische Politik, No. 3/2000.
- (February 2000), *Enlargement/Agenda 2000 Watch*, Berlin, Institut für Europäische Politik, No. 2/2000.
- (June 1999). *Enlargement/Agenda 2000 Watch*, Berlin, Institut für Europäische Politik, No. 1/1999.
- (October 1998). *Enlargement/Agenda 2000 Watch*, Berlin, Institut für Europäische Politik, Pilot Issue/1998.

- Makridakis, Spyros G. et al. (1992). *El mercado único europeo. Oportunidades y desafíos para los negocios*, Madrid, McGraw-Hill.
- NATO (September 1995). *Study on NATO Enlargement*, en <http://www.nato.int/docu/basic/txt/enl-9501.htm>
- Office Des Publications Officielles des Communautés Européennes (1997). *Un nouveau Traité pour l'Europe. Guide du citoyen*, Luxembourg, Office Des Publications Officielles des Communautés Européennes.
- Parlamento Europeo (19 de abril de 2000). *Rumania y la ampliación de la Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.
- (19 de abril de 2000). *Hungría y la ampliación de la Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.
- (2 de marzo de 2000). *Estonia y la ampliación de la Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.
- (1 de marzo de 2000). *Chipre y la adhesión a la Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.
- (1 de marzo de 2000). *Malta y las relaciones con la Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.
- (29 de febrero de 2000). *Eslovaquia y la adhesión a la Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.
- (10 de febrero de 2000). *Turquía y las relaciones con la Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.
- (18 de enero de 2000). *Letonia y la ampliación de la Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.
- (23 de noviembre de 1999). *Lituania y la ampliación de la Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.
- (11 de noviembre de 1999). *Eslovenia y la ampliación de Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.
- (18 de octubre de 1999). *La República Checa y la ampliación de Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.
- (11 de octubre de 1999). *Bulgaria y la ampliación de la Unión Europea*, Luxemburgo, Grupo de Trabajo de la Secretaría General, Task-Force.
- Rosas, María Cristina y Giovanni Reyes (2003). *ALCA y OMC: América Latina frente al proteccionismo. El libre comercio en los tiempos del ántrax*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Universidad Nacional Autónoma de México/Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano.

- Rosas, María Cristina (1999). *México y la política comercial externa de las grandes potencias*, México, Miguel Ángel Porrúa/Instituto de Investigaciones Económicas/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- SIPRI, (2003). *SIPRI Yearbook 2003. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press/SIPRI.
- Tamames, Ramón (1991). *Estructura económica internacional*, México, Alianza/CONACULTA.
- The Economist* (June 19th, 2004). «European Elections. The voters take their revenge.»
- (November 22nd, 2003). «A survey of EU enlargement».
- (June 14th, 1997). «Divided continent», (special survey).
- WTO (November 1995). *European Union. Trade Policy Review* (Volume I), Geneva, World Trade Organization.
- (November 1995b). *European Union. Trade Policy Review* (Volume II), Geneva, World Trade Organization.