
*El Tratado de Libre Comercio de América del Norte
como un nuevo modelo de integración comercial y su
validez en el diseño del Área de Libre Comercio de
las Américas*

José Briceño Ruiz *

Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo

Documentos Económicos n° 5, Buenos Aires, noviembre de 2000.

* Abogado (Universidad de los Andes, Venezuela), Master en Relaciones Internacionales (Universidad de Durham, Inglaterra), DEA en Ciencia Política Comparada (Instituto de Estudios Políticos d'Aix en Provence, Francia)

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte como un nuevo modelo de integración comercial y su validez en el diseño del Área de Libre Comercio de las Américas

José Briceño Ruiz

En un ensayo publicado en 1983, Clark Reynolds¹ señalaba que el alto grado de interdependencia entre Estados Unidos y México estaba produciendo una “integración silenciosa”, en parte operando fuera de la ley, “y destinada a incrementarse en los próximos veinte años”. Diez años más tarde, en noviembre de 1993, luego de un extenso y polémico debate el congreso estadounidense ratificaba el Tratado de libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con lo cual concluía la etapa de integración silenciosa y se iniciaba el proceso de integración formal de la región norteamericana. En este ensayo se analiza al TLCAN como un nuevo modelo de integración distinto a las formas tradicionales de integración, en particular debido a su extrema asimetría y por incluir a países desarrollados y uno subdesarrollado. En este breve ensayo se examina las características principales de este nuevo modelo y sus diferencias con los modelos tradicionales, en particular el modelo europeo y el regionalismo abierto de la CEPAL. Finalmente, se estudia la validez del “modelo TLCAN” para el resto del hemisferio, en el contexto de las actuales negociaciones para establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El TLCAN y los Modelos de Integración

El debate económico tradicional sobre los modelos de integración ha dividido a la doctrina entre los defensores de un enfoque comercialista neo-liberal y los que apoyan un modelo dirigista-planificador. Ciertamente, han existido en la práctica modelos eclécticos que han tomado elementos dirigistas y comercialistas, variando el carácter de la mixtura según el proceso de integración. Existe además el modelo de planificación centralizada, pero éste carece de referente empírico después del colapso del mundo comunista.

El modelo comercialista suscribe a las ideas de la teoría tradicional del comercio internacional. Considerando a la integración como un “segundo óptimo” en materia de política comercial, el enfoque comercialista la concibe como “una experiencia local de ‘desvalorización’ de las fronteras, justificable en tanto que etapa transitoria que serviría para ir eliminando, escalonadamente, las tarifas arancelarias y otras

¹Clark Reynolds citado en Chacona Burguette, Alejandro, «Una reconsideración de las teorías de la integración y el problema de la integración económica formal entre México y Estados Unidos», *Relaciones Internacionales*, XV (60), nueva época, octubre – diciembre, p. 91.

restricciones a los intercambios comerciales”². En tal sentido, la integración debe dirigirse esencialmente a abolir las barreras y los obstáculos que impiden el libre flujo de bienes y servicios entre las diversas economías nacionales. De esta manera se puede crear un espacio económico integrado en el cual la actuación de las leyes del mercado permitirían intensificar la interdependencia económica entre los países socios.

En la literatura comercial la creación de un espacio económico integrado y la consecuente eliminación de todas las formas de discriminación entre factores y productos debía realizarse en forma gradual. Esto suponía el tránsito de diversas etapas, la primera de las cuales sería la zona de libre comercio hasta alcanzarse una unión integración total, previa consecución de una unión aduanera, un mercado común y una unión económica.

Finalmente, la integración no es siempre sinónimo de bienestar en los enfoques comercialistas. Basándose en los prístinos trabajos de Jacob Viner³ sobre las uniones aduaneras se distingue entre procesos de integración que favorecen la creación de comercio y aquellos que promueven la desviación de comercio. La creación de comercio supone el desplazamiento de productores de alto costo por otros de bajo costo, caso en el cual se produce un incremento del bienestar tanto en la región integrada como en el mundo. La desviación de comercio implica la sustitución de productores de bajo costo por otros de alto costo, situación en la cual se produce una pérdida del bienestar tanto en el ámbito regional como mundial.

Richard Lipsey y F. Gehrels introdujeron algunas modificaciones en las ideas vinerianas, criticando su excesivo énfasis en los efectos sobre la producción originados por las uniones aduaneras. De acuerdo a Lipsey, estas últimas producen una modificación en los precios relativos en los mercados de los países miembros lo que, a su vez, tiene dos efectos importantes. El primero es un cambio en la localización de la producción, como fue analizado de forma amplia por Viner. El segundo es el efecto sobre el consumo producido por la reducción tarifaria en los países miembros. Esto produciría una “sustitución de mercancías”, lo que origina una tendencia a cambiar el volumen del comercio ya existente por los bienes más baratos que se comprarían del nuevo socio comercial. Tal situación provocaría un incremento del volumen de las importaciones desde el país socio y, al mismo tiempo, una disminución de las importaciones del resto del mundo y de las producidas a escala local⁴. La integración económica tendría un efecto sobre la producción y también un efecto sobre el consumo derivado de la modificación de los precios relativos, un aspecto no incluido en el análisis de Viner.

Sin embargo, el mismo Lipsey criticó luego la distinción entre efectos sobre la producción y efectos sobre el consumo, debido a su excesivo énfasis en los efectos de

² Vacchino, Juan Mario, “Teorías, Esquemas y Experiencias de Integración Económica Regional” , *Mundo Nuevo*, año 5, no. 15-16, enero-junio 1982, p. 154-182.

³ Viner, Jacob, *The Customs Union Issue*, New York, Carnigie Endwment for Peace, 1950.

⁴ Lipsey, Richard, “The Theory of Customs Unions; A General Survey”, *The Economic Journal*, LXX (270), February, 1960.

sustitución del consumo. La distinción le pareció artificial debido a la separación tajante que hace entre ambos efectos, ya que los cambios en el consumo causan también un cambio en la producción. Lipsey propone como categorías más exactas las de “sustitución entre países” y “sustitución de mercancías”. La primera comprende la creación y desviación de comercio vinerianas, es decir, cuando un país es sustituido por otro como proveedor de ciertos bienes. La segunda ocurre cuando un bien es sustituido al menos parcialmente por otra mercancía como resultado del cambio de los precios relativos⁵

El modelo dirigista concibe a la integración como un proceso que trasciende lo meramente comercial y busca la promoción del desarrollo económico y, en especial, la industrialización. Harry Johnson presentó los primeros aportes para superar la estrecha visión comercialista de la integración. De acuerdo a Johnson la decisión de un Estado de favorecer una unión aduanera debe ser entendida en el contexto de su interés en promover bienes públicos, lo que supone que existe una preferencia colectiva favorable al desarrollo industrial⁶. Johnson rechaza el supuesto de que los aranceles sólo se utilizan para promover objetivos económicos, pues también tienen propósitos no económicos.

De acuerdo con estas premisas, Johnson argumenta que las uniones aduaneras se crean básicamente para proteger “una preferencia colectiva por el sector industrial”. La integración se considera como un mecanismo eficiente para estimular las inversiones dirigidas a promover nuevos desarrollos industriales. Además, la integración facilitaría el logro de otros objetivos económicos, pues gracias a la industrialización los países integrados podrían mejorar sus términos de intercambio con el resto del mundo y ampliar su poder negociación *vis-à-vis* otros más grandes.⁷

El otro enfoque dirigista importante es el representado por el pensamiento estructuralista. Este concibe que el objetivo de un espacio regional no es integrar exclusivamente mercados sino economías. Ello supone la fusión progresiva de los espacios económicos nacionales en una nueva entidad económica política, caracterizada por la solidaridad entre sus miembros⁸. Este tipo de integración sólo puede emprenderse entre países vecinos geográficamente y con similares niveles de desarrollo económico, mediante la adopción de un conjunto de medidas que faciliten la producción en gran escala, permitan diversificar la producción y promuevan el progreso técnico. La integración estructural no descansa en este enfoque sólo en los mecanismos de mercado sino que requiere una participación del Estado como director del proceso.

⁵ *Ibid*

⁶ Johnson, Harry, “An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining and the Fomation of Customns Unions”, *Journal of Political Economy*, 72, 1965, p. 27

⁷ Brada, Joseph y José y Méndez, “Political and Economic Factors in Regional Economic Integration”, *Kykols*, 46 (2), 1993, p. 187.

⁸ Marchal, André, *Integración y Regionalización de la Economía Europea*, Madrid, Seminarios y Ediciones S.A, 1980. 1970, p. 124

El enfoque estructuralista no concibe a la economía nacional como un conjunto homogéneo, armónico y equilibrado, sino complejo, heterogéneo y estructurado, demasiado alejado de la visión liberal basada en la teoría del equilibrio y su restablecimiento automático. Por ello, el Estado debe encauzar un proceso continuado, socialmente equilibrado y armonioso mediante políticas dirigistas. Como señala Vacchino⁹: “tal política puede valerse del mercado y sus automatismos, pero, también y principalmente, debe valerse de las acciones deliberadas y de las instituciones”. La integración debe hacer corresponder las políticas de mercado con las dirigidas por los Estados y las instituciones “de modo que sea factible eliminar las discriminaciones nacionales y originar un mercado unificado que, entre otras cosas, proporcione las directrices del proceso de desarrollo económico y social comunitario.”¹⁰

Existen variantes del comercialistas sobre todo en las experiencias de Europa Occidental y en América Latina. En esta última región fue importante la influencia del modelo de integración propuesto por la CEPAL durante la décadas del 60 y 70 que se proponía promover la industrialización a escala regional. La integración era concebida como un mecanismo para avanzar los programas de industrialización que algunos países habían comenzado a desarrollar en décadas anteriores y que peligraban de continuar en su fase de producción de bienes de capital, debido a la estrechez de los mercados nacionales. La continuación de la industrialización en el ámbito regional, permitiría crear fabricas con un tamaño adecuado para aprovechar la reducción de los costos medios derivados de las economías de escala, incrementando su eficiencia y evitando que existiese una capacidad instalada ociosa. De igual manera, permitiría financiar de forma conjunta programas industriales que requerían ingentes inversiones en capital y tecnologías que no existían en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, esto requería una fuerte participación del Estado en la promoción de las nuevas industrias y una política de protección comercial frente a terceros.

En la propuesta cepalista, durante la primera fase de la integración los bienes de las nuevas industrias estarían sometidos a un régimen de libre comercio entre los países miembros, creando un mercado regional en el que las nuevas producciones aprenderían a ser competitivas, antes de ser sometidas a la competencia extrarregional¹¹. Este fue el modelo que inspiró la primera etapa de la integración en América Central y la propuesta de crear un mercado común latinoamericano. Sin embargo, por diversas razones la integración latinoamericana adquirió un sesgo comercialista a partir de 1960 y la propuesta del mercado común latinoamericano terminó convirtiéndose en una propuesta de apertura comercial cuya expresión fue la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).¹²

⁹ Vacchino, *Op. cit.*, p. 166.

¹⁰ *Ibid* p. 162

¹¹ Sobre el modelo cepalista de la integración ver CEPAL, *El Mercado Común Latinoamericano*, Santiago, CEPAL, 1958.

¹² Sobre este tema ver Briceño Ruiz, José, 1999, “El Viejo y el Nuevo Regionalismo Caribeño. Un Análisis Comprado de la Teoría y Práctica de las Experiencias de Integración en la Cuenca del Caribe” en Briceño Ruiz, José (Compilador), *Escenarios de la Integración Regional en la Cuenca del Caribe*, Mérida, Venezuela, Consejo

La integración europea puede también ser descrita como un tipo de integración intervencionista, aunque de una forma diferente que en América porque el objetivo de la Comunidad Económica Europea, actualmente Unión Europea, no fue nunca la industrialización, ya avanzada en el viejo continente. Sin embargo, en la integración europea se han implementado políticas de protección a los consumidores, de apoyo a las regiones menos favorecidas de los países miembros y sobre todo la política agrícola común, que han supuesto una fuerte intervención del Estado. Las ideas de Thomas Biersteker¹³ sobre el papel del Estado en la economía permiten validar este argumento sobre el carácter intervencionista del modelo de integración en Europa. Según Biersteker es posible encontrar al menos seis modalidades de intervencionismo estatal en la economía:

1. La primera modalidad se propone influenciar de manera positiva en la conducta de los empresarios a través de la política fiscal o la política monetaria.
2. El Estado puede también regular la conducta de los actores económicos privados o de canalizar la actividad económica incluyendo medidas dirigidas a proteger el medio ambiente, los programas de seguridad social o la legislación del trabajo.
3. Una tercera modalidad de intervención busca transformar al Estado en mediador entre el capital y el trabajo mediante mecanismos intervencionistas de mediación.
4. El Estado puede también redistribuir el producto social y privado mediante subvenciones o por la política industrial.
5. La producción directa de bienes y de servicios es otra modalidad de intervencionismo estatal.
6. Finalmente, la planificación es la última modalidad de intervención del Estado en la economía¹⁴

Aceptando las ideas de Biersteker, es fácil observar varios tipos de políticas intervencionistas en la integración Europea. Por ejemplo, la legislación comunitaria de protección del medio ambiente o de defensa de los consumidores son sin duda modalidades de intervencionismo regulador. La política agrícola común o la política de apoyo a las regiones menos desarrolladas es una forma de intervencionismo redistribuidor. El proyecto de construcción del Airbus es un ejemplo de intervencionismo cuyo objetivo es la producción de un bien en particular. En consecuencia, es válido describir a la experiencia de integración en Europa Occidental como una con un fuerte elemento intervencionista.

de Publicaciones de la Universidad de los Andes y Salgado, Germánico, 1979, "El Mercado Regional Latinoamericano : El Proyecto y la Realidad", *Revista de la CEPAL*, (Santiago), (abril), p. 87-133.

¹³ Biersteker, Thomas, *Reducing the Role of the State in the Economy: The Politics of Stabilization and Structural Adjustment*, Ponencia presentada en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Washington, D.C., agosto 1988.

¹⁴ *Ibid.*

El regionalismo abierto en América Latina también puede ser concebido como variante intervencionista. Existe una tendencia a confundir el regionalismo abierto con la mera apertura comercial promovida en los programas de ajuste estructural. Sin embargo, la versión cepalista del regionalismo abierto va más allá de la liberalización comercial. Según CEPAL en los años recientes en América Latina y el Caribe se ha desarrollado dos modalidades de integración, una producto de los acuerdos comerciales intergubernamentales que promueven la desgravación arancelaria, descrita como integración impulsadas por políticas, y otra modalidad de integración descrita como integración de hecho, resultado de las políticas macroeconómicas y comerciales que han implementado los Estados de la región.¹⁵ La CEPAL describe al regionalismo abierto como “el proceso que surge de conciliar la interdependencia nacida de los acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general”.¹⁶

En modelo del regionalismo abierto, la integración es concebida como un complemento de las políticas aperturistas dirigidas a promover una mejor inserción de los países latinoamericano en la economía mundial, dejando de lado las viejas políticas de crecimiento hacia adentro. En otras palabras, “el regionalismo abierto puede ser entendido como un camino ‘no multilateral’ para avanzar hacia un sistema internacional de comercio más abierto. Esta visión del regionalismo puede interpretarse como aquella integración que no constituye murallas ni tiende a convertirse en una fortaleza aislada del resto del mundo”¹⁷

El TLCAN como un Nuevo Modelo de Integración.

El análisis de las diversas teorías hace difícil categorizar al TLCAN. Este no constituye una modalidad de integración dirigista puesto que en la integración norteamericana se ha excluido cualquier dispositivo de planificación del desarrollo, programación industrial o cualquier mecanismo para mitigar las asimetrías resultantes de los diversos niveles de desarrollo de México, Canadá y Estados Unidos. Tal situación permite inferir que el enfoque comercialista sea el predominante en el TLCAN ya que éste se propone establecer una zona de libre comercio en 15 años, la liberalización del movimiento de capitales y la protección de las inversiones mutuas.

Sin embargo, un análisis más cuidadoso conduce a concluir que el TLCAN se aleja en varios aspectos de los modelos comercialistas tradicionales. El TLCAN se propone la meta del libre comercio sin aspirar trascender automáticamente a fases

¹⁵CEPAL, *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe. La Integración al Servicio de la Transformación Productiva con Equidad*, Santiago, CEPAL, 1994.

¹⁶ *Ibid.*, p. 13

¹⁷ Cisneros, Andrés y Jorge Campell, 1996, “El MERCOSUR : Regionalismo Abierto o un Building Block”, *Boletim de Integração Latino-Americana* [en línea], (Brasilia), no. 19, (julho-dezembro)
[http : //www.mre.gov.br/getec/WEBGETEC/BILA](http://www.mre.gov.br/getec/WEBGETEC/BILA) [consulta 6 de noviembre 2000].

superiores de integración, como la unión aduanera o el mercado común. Esto fue expresamente rechazado por el gobierno de Estados Unidos debido a presiones de diversos grupos sociales, en especial los trabajadores, quienes se han opuesto a la libre circulación de la mano de obra, el elemento faltante para que el TLCAN aspire ser un mercado común¹⁸. Ahora bien, esto *per se* no es lo realmente innovador. Otros esquemas de integración como la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés) tampoco se propusieron metas más allá del libre comercio. Lo particular del TLCAN es que junto como este tímido enfoque de una zona de libre comercio se mezcla ambiciosos objetivos económicos, como la regulación de sectores vitales de las economías de los países miembros. Esto convierte al TLCAN en un esquema que trasciende las medidas convencionales de eliminación de las restricciones arancelarias¹⁹

Incluso en materia de liberalización comercial, el TLCAN presenta innovaciones que permiten considerarlo como “único en su tipo”²⁰. Su enfoque es amplio y comprensivo, incluyendo a todos los sectores de la economía en el programa de liberalización comercial, incluso la agricultura, un sector tradicionalmente sometido a un tratamiento especial en los tradicionales esquemas de integración comercialista. De igual manera, el acuerdo regula el sector servicios, las inversiones, la propiedad intelectual, la protección del medio ambiente, establece normas para el tratamiento de los subsidios, *dumping* y barreras no arancelarias que afecten el comercio internacional.²¹ Muchos de estos aspectos no eran incluidos en los tradicionales proyectos de integración comercialista.

Uno de los aspectos más innovadores del TLCAN son las “medidas relacionadas con las inversiones”. Estas establecen que ningún gobierno local o nacional puede regular o influir sobre cualquier inversión que esté relacionada con el comercio. Igualmente se les otorga el derecho de tratamiento nacional, de acuerdo al cual no se permite ningún trato especial a las empresas locales o nacionales con relación al dado a las de los socios del TLCAN. En este sentido, se prohíbe a los gobiernos obligar a los inversionistas a adquirir materias primas de fuentes locales, reinvertir parte de las ganancias en el país receptor o mediadas similares. Aunque, las inversiones han sido reguladas en otros esquemas de integración, en el TLCAN destaca el relajamiento de estándares internacionales sobre la materia y el excesivo apoyo al capital extranjero. Esto también se expresa en la inclusión de la propiedad intelectual como parte del acuerdo, un hecho casi inédito en otros esquemas de integración.

Esta modalidad de integración refleja en gran medida la dinámica política subyacente en el TLCAN. Este constituye una estrategia de integración regional que es producto de las presiones de ciertos actores económicos, en particular las

¹⁸ Hettne, Björn y Edmé Domínguez, “In the European Footsteps : NAFTA as a Case of Regionalism”, en Karlsson, Weine y Axhil Malaki (editores), *Growth, Trade and Integration in Latin America*, Stockholm, Institute of Latin American Studies, 1996, p. 175

¹⁹ Lauth, Hans Joachin, “NAFTA y su Importancia para América Latina: ¿Mayor Vinculación o Factor de Separación?”, en Mols, Manfred et al., *Cambio de Paradigmas en América Latina, Nuevos Impulsos, Nuevos Temores*, Caracas, Nueva Sociedad, 1994, p. 166

²⁰ Caballero, Emilio, *El Tratado de Libre Comercio*, México, UNAM – Diana, 1991, p. 42

²¹ *Ibid*

empresas transnacionales (ETNs) y nacionales, que buscan crear un entorno favorable para sus actividades en un contexto internacional crecientemente globalizado. Estas fuerzas transnacionales ejercen su lobby sobre las instancias de poder político para imponer un modelo de integración que permita crear reglas que favorezcan la expansión de sus actividades y establezca un marco de seguridad jurídica amplio.

En un mundo post-fordista, las ETNs han re-evaluado la validez de la integración regional. La importancia de la geografía entre usuarios y proveedores y la necesidad de obtener una reducción de los costos del factor trabajo explican este interés en el regionalismo económico. Las ETNs prefieren localizar su producción en países de bajo costo que sean cercanos a los centros de decisión, de manera de facilitar una rápida adaptabilidad a los cambios de la demanda y mantener flujos adecuados de información e innovación tecnológica.²²

Este análisis sugiere que las ETNs norteamericanas son las principales impulsoras del modelo de integración del TLCAN, pues, mediante la inclusión de México, les otorga una posición privilegiada en un mercado cercano y de mano de obra barata, lo que les permite mantener o incrementar su competitividad frente a la competencia extrarregional. La importancia de las ETNs en el diseño del TLCAN explica el carácter librecambista del acuerdo, la trascendencia otorgada a la protección de las inversiones y la propiedad intelectual y la creación de instancias inter-gubernamentales para la solución de conflictos, elementos todos que facilitan las actividades de las ETNs. Sin embargo, los empresarios nacionales también apoyan la nueva lógica de la integración. Por ejemplo, la implementación de programas de ajuste estructural de las economías ha supuesto la eliminación de las viejas políticas de proteccionismo que permitieron el crecimiento de muchas empresas en México. Este nuevo contexto económico obliga al empresariado mexicano a insertarse en nuevos mercados y a ser más competitivo. Una integración económica que favorezca este objetivo mediante la flexibilización del comercio y de las inversiones es apoyada por el empresariado mexicano, lo que es aún más cierto si la liberalización comercial se realiza con Estados Unidos, el principal socio comercial del país.

Este protagonismo de las ETNs y de los empresarios nacionales no supone que los Estados nacionales han sido totalmente excluidos del proceso. Contrariamente, ello ha tenido un rol protagónico en la promoción de un modelo que reivindica a escala regional políticas económicas implementadas en el ámbito nacional. La mano visible del Estado está presente en el TLCAN, aunque esté se oriente fundamentalmente por la mano invisible del mercado, pero su actividad no es la de promotor o director del proceso. Ahora se limita a establecer un marco jurídico-institucional que facilite el desarrollo del modelo de integración.

²² Moneta, Carlos J., "Espacios Económicos e Inserción Externa: Nuevos Parámetros, *Capítulos SELA*, 50, abril – junio, 1997, p. 38.

Las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y el creciente proteccionismo en otros países desarrollados fueron dos factores que incidieron en la decisión de los Estados nacionales en América del Norte de apoyar la integración económica. Estados Unidos dejó de ser el *hegemon* de la economía mundial y sus posiciones en diversos aspectos comerciales no son aceptadas más por sus socios. Esto se evidenció en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT en la cual la posición estadounidense respecto a temas como la propiedad intelectual, la protección de las inversiones o la agricultura fue rechazada por Europa y Japón, y algunas de ellas no fueron resueltas de forma definitiva. La integración regional le permite a Estados Unidos regular en ámbito más limitado tales aspectos, además de tener la ventaja adicional de enfrentarse a países que tienen una capacidad económica infinitamente inferior a la suya”²³. De esta manera, la integración se convierte en un elemento de disuasión frente a los países que rechacen ciertas posiciones norteamericanas en materia de comercio e inversiones.

El temor de una crisis del régimen multilateral también creó condiciones para que la integración regional fuera aceptada en Canadá y México. Para ambos países la integración con México significa un acceso seguro al mercado de Estados Unidos y la protección de cualquier acción proteccionista unilateral de éste. Esto fue asegurado por Canadá en 1998 al firmar el acuerdo de libre comercio bilateral con Estados Unidos. Su interés en el TLCAN es para mantener los privilegios obtenidos en tal acuerdo, los cuales podían ser minados por las concesiones otorgadas a México.²⁴ Este último, por su parte, considera al TLCAN vital para continuar su estrategia económica aperturista iniciada a mediados de los años ochenta. Esta estrategia privilegia la exportación de manufacturas, cuyo mayor destino es Estados Unidos, y la recepción de las inversiones extranjeras. El riesgo del proteccionismo unilateral estadounidense puede hacer colapsar esta estrategia, por lo que el TLCAN se presenta como un seguro.²⁵

El TLCAN puede ser concebido como un nuevo modelo de integración, que es denominado en este ensayo “comercialismo modificado”. Su objeto central es la liberalización comercial pero para ello no sólo se plantea la reducción de los aranceles sino la creación de un ámbito jurídico-institucional favorable a tal objetivo. Por ello regula aspectos como la propiedad intelectual y las inversiones. Este diseño económico tiene el apoyo político de las ETN, a su vez constreñidas por el nuevo escenario económico globalizado, y por los Estados, ante la imperiosa necesidad de enfrentar la crisis del régimen de comercio multilateral, ampliar a un ámbito regional

²³ Rosas, María Cristina, “Crisis del Multilateralismo Clásico: Política Comercial Externa de Estados Unidos y Zonas de Libre Comercio”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XXXIX (157), nueva época, julio – septiembre, 1994, p. 46.

²⁴ Wonnacott, Ronald, “Canadá ante las negociaciones sobre el Libre Comercio entre México y Estados Unidos”, en Vega Cánovas, Gustavo (coordinador), *México ante el Libre Comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México, Universidad Tecnológica de México, 1992, p. 355.

²⁵ Ver Lustig, Nora, “NAFTA : Potential Impact on Mexico’s Economy and Beyond” en Bouzas, Roberto y Jaime Ros (editores), *Economic Integration in the Western Hemisphere*, Notre Dame, Notre Dame University Press, 1994, pp. 46-57; Ostry, Silvia, “The NAFTA : its International Background”, en Randall, Stephen at al., *North America without Borders, Integrating Canada, The United States and Mexico*, Calgary, University of Calgary Press, 1992, pp. 27-28

las políticas neo-liberales y enfrentar problemas comunes. Sobre la base de este modelo Norteamérica se plantea lo que algunos denominan una alianza estratégica para avanzar de la integración silenciosa a la integración formal”²⁶

¿Qué Modelo de Integración para el ALCA?

La propuesta de George Bush de establecer un área de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego, anunciada en 1991 en el discurso de la Iniciativa para las Américas, inicia un debate sobre el modelo de integración que se debe implementar en el hemisferio occidental y sobre la conveniencia de adoptar un modelo de integración como el previsto en el TLCAN para el resto de América Latina.

Aunque Bush no señaló en forma expresa que su propuesta de un área de libre comercio desde Alaska hasta la Patagonia debía inspirarse en el TLCAN, sus planteamientos así lo sugieren. El énfasis en la necesidad de reformar el marco legal de las inversiones, de proteger la propiedad intelectual, de implementar una política comercial aperturista, ratifican el modelo TLCAN para el resto del hemisferio. Estados Unidos pretendía negociar veinte o más TLCANs con los países latinoamericanos y caribeños, en los que, *mutatis mutandi*, se incluirían las mismas medidas que en el acuerdo con México. Este proyecto hemisférico fue denominado por especialistas en la teoría de la integración económica como Richard Lipsey²⁷ y Ronald Wonnacott²⁸ como de “ejes y radios”, en el cual Estados Unidos actuaría como el eje, teniendo acceso al mercado de cada radio. Los radios serían los países latinoamericanos y caribeños que podrían ingresar al mercado estadounidense pero estarían desconectados entre sí. En cada uno de los acuerdos de este sistema de ejes y radios Estados Unidos buscaría imponer un modelo de integración aperturista y librecambista como el del TLCAN. La indiscutible hegemonía de Estados Unidos en la política mundial luego de la caída del muro de Berlín convenció a diversos sectores norteamericanos que este país debía establecer el modelo de integración en las Américas.

México es favorable al modelo TLCAN. Aunque México teme que la ampliación del TLCAN al resto del hemisferio produzca la pérdida de su posición privilegiada en el mercado norteamericano, este país ha desarrollado una diplomacia relativamente de bajo perfil, dirigida a salvaguardar en la medida de lo posible lo ganado en el TLCAN, pero apoyando al mismo tiempo las propuestas de Estados Unidos. El apoyo que México brinda al modelo TLCAN obedece a dos razones. Por una parte, la

²⁶Eden, Lorraine y Mauren Appel Molet, “De la Integración Silenciosa a la Alianza Estratégica: la Economía Política de Libre Comercio en América del Norte”, en Vega Cánovas, Gustavo (ed.), *Liberación Comercial y Libre Comercio en América del Norte*, México, El Colegio de México, 1993, p. 25.

²⁷ Lipsey, Richard, , “Growth, Erosion and Restructuring of the Multilateral Trade System”, Paper delivered at the Annual Meeting of the American Economic Association, Atlanta, Georgia, December 1989.

²⁸Wonnacott, Ronald, “US Hub and Spoke Bilateral and Multilateral Trading System”, *CD Howe Commentary*, (Toronto), No 23, October 1990.

implementación del TLCAN supone un realineamiento estratégico de México.²⁹ Como señala Chacona Burguete el TLCAN representa el tránsito desde una integración económica informal a una integración económica formal cuyo resultado es el establecimiento de una alianza estratégica entre ambos países³⁰. Quiérase aceptar o no, esto ha conducido a un mayor alineamiento de México con Estados Unidos en diversos temas políticos y económicos, por lo que se puede afirmar, como hace Chabat que en la década del noventa: México está “tan cerca de Estados Unidos y tan lejos de América Latina”³¹, debido al perfil norteamericano de la política mexicana. El segundo factor es que México ha desarrollado su propia estrategia de ejes y rayos en la Cuenca del Caribe a través de la suscripción de acuerdos sobre comercio e inversión con los países centroamericanos y con sus dos socios del Grupo de los Tres (Colombia y Venezuela). En estos acuerdos, México ha tenido éxito en promover un modelo de integración que imita al TLCAN en cuanto al radical programa de liberalización comercial, eliminación de las barreras no arancelarias, flexibilización de las normas sobre propiedad intelectual relacionadas con el comercio, apertura de las compras gubernamentales a los inversionistas de los países socios, etc. Para especialistas como Valladão³², esta estrategia tiene como propósito rodear al MERCOSUR con una serie de acuerdos de tipo TLCAN y de mostrar su fuerza frente al bloque sudamericano dirigido por Brasil.

La estrategia de los países del Caribe se acerca a la mexicana, aunque por razones diferentes. Los países caribeños, en especial aquellos que son parte de la Comunidad del Caribe (CARICOM), han apoyado el modelo TLCAN debido a su alta dependencia del mercado del Estados Unidos. Los países caribeños no desean verse excluidos de un ALCA pues esto podría tener un elevado costo en términos de un relativo aislamiento de las economías pequeñas, la reducción de su atractivo para las inversiones y una mayor marginalización a escala hemisférica. El establecimiento del TLCAN ha tenido un impacto negativo sobre las economías caribeñas, pues la presencia mexicana en el TLCAN ha producido una disminución de las preferencias comerciales que los países caribeños reciben desde 1983 a través de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Debido a su cercanía al mercado de Estados Unidos y Canadá, el bajo costo de su mano de obra y el libre comercio otorgado en el TLCAN, México ha desplazado a varios países caribeños en el mercado norteamericano. De igual manera, México ha sustituido a algunos países caribeño como destino de inversiones norteamericanas que buscan bajos costos de producción. En este contexto, es comprensible que los países caribeños no intenten promover posiciones de negociación contrarias a las del socio comercial más importantes de la región:

²⁹ Briceño Ruiz, José, *Del Mercado Comun Latinoamericano al Area de Libre Comercio de las Americas. Las Posibilidades de Convergencia entre la Integracion Latinoamericana y Caribeña en la Era de la Globalizacion*, Papel de Trabajo N° 005, Área de Relaciones Internacionales y Globales/CEVERIG, Universidad Central de Venezuela, 1998.

³⁰ Chacona Burguete, Alejandro, “Una Reconsideración de las Teorías de la Integración y el Problema de la Integración Económica Formal entre México y Estados Unidos”, *Relaciones Internacionales*, vol. XV, nueva época, no. 60, octubre-diciembre, 1993, p. 83.

³¹ Chabat, Jorge, 1993, “Mexico: So Close the United States So far from Latin America”, *Current History*, vol 92, no. 571, February, pp. 55-58.

³² Valladão, Alfredo G. A., *Le Retour du Panaméricanisme. La Stratégie des Etats Unis en Amérique Latine après la guerre froide*, Paris, CREST, 1994.

Estados Unidos. Sin embargo, los países de la Cuenca del Caribe han demandado que sean reconocidos como economías pequeñas y menos desarrolladas y cierta forma de tratamiento preferencial, que contradice el radicalismo del modelo TLCAN, que no acepta ninguna forma de tratamiento preferencial.

Los países de la CARICOM apoyan *in grosso modo* la mayoría de las políticas del modelo TLCAN. La nueva etapa de la integración de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y del Mercado Común Centroamericano (MCCA) se ha caracterizado por la eliminación de los elementos de programación industrial y de protección arancelaria que caracterizaron a la integración en las décadas pasadas. De igual manera, estos esquemas de integración han adoptado un modelo "tipo TLCAN" en el cual predominan los mecanismos de mercado y en el que se incluyen nuevos sectores como la propiedad intelectual, los servicios y las compras gubernamentales. Esta reforma de la integración no se ha realizado plenamente aún ni en la CARICOM ni en el MCCA, pero la necesidad de negociar con Estados Unidos no deja dudas sobre su continuación y sobre la imposición de las ideas neoliberales-aperturistas.³³

El caso del MERCOSUR es diferente. El MERCOSUR "es una estrategia para aumentar la competitividad de los países miembros en la economía mundial"³⁴. Este esquema de integración ha desarrollado una estrategia para fortalecer la cohesión regional mediante la creación de un mercado ampliado, para diversificar la estructura productiva y promover la industrialización, para impulsar el cambio tecnológico y generar nuevas ventajas competitivas. El MERCOSUR no es una simple estrategia aperturista que busca atraer a las ETNs y aprovechar su interés en estrategias de producción regional, sino una respuesta a la globalización que no invalida los procesos endógenos de crecimiento, cohesión regional y transformación productiva.

En el MERCOSUR, se rechaza el tipo de apertura realizada en el TLCAN, excluyéndose la apertura indiscriminada del sector servicios y las compras gubernamentales y cualquier regulación de la propiedad intelectual que exceda lo acordado en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por ejemplo, se opone a cualquier apertura indiscriminada de las telecomunicaciones, los servicios financieros y los programas de compras gubernamentales como se ha realizado en el TLCAN. Esto sería contrario al Protocolo de Colonia que permite a los Estados reservar a ciudadanos del MERCOSUR las operaciones de los sistemas telefónicos, la propiedad de medios de comunicación, la participación en servicios de intermediación financiera y las ofertas de contratos sobre adquisiciones oficiales.³⁵ En otras palabras, el MERCOSUR se está promoviendo un modelo de integración más intervencionista en el que el libre comercio se combina con la promoción industrial y el apoyo a la renovación tecnológica.

³³Briceño Ruiz, José, *Del Mercado...*, p. 24.

³⁴Ferrer, Aldo, "Nuevo Escenario Internacional. Los Dilemas del MERCOSUR", *Encrucijadas. Revista de la Universidad de Buenos Aires*, 2:1, abril 1995, p. 34.

³⁵*Informe Latinoamericano* 5\08\97, p. 364.

Existen factores que van más allá de la simple lógica económica, que explican la reticencia del MERCOSUR con relación al TLCAN. El MERCOSUR se ha ganado el prestigio de ser el esquema de integración más exitoso de América Latina y el Caribe. Según un especialista ruso sobre la integración “El MERCOSUR se ha granjeado el reconocimiento internacional en tanto que ente soberano en el ámbito mundial y ha atesorado experiencia en orden a la concertación de importantes acuerdos entre bloques.”³⁶ En otras palabras, el MERCOSUR ha adquirido ya un peso específico en la política internacional y sus países miembros, en particular Brasil, no pueden aceptar la desaparición o subordinación de este esquema de integración al proyecto hemisférico.

Chile, una de las economías líderes en América Latina, miembro asociado del MERCOSUR y el segundo convidado a ingresar al TLCAN, también tiene un enfoque sobre la integración regional distinto al del TLCAN. Aunque, el este último constituyó una prioridad para Chile hasta el inicio de las negociaciones de su adhesión, a partir de 1997 se produjo un cambio en las prioridades en la política comercial externa chilena hacia el MERCOSUR. Es cierto que este cambio en la posición chilena es resultado de las dificultades del gobierno Clinton para obtener un nuevo *Fast Track*, pero también expresa una falta de coincidencia con el modelo de integración que pretende promover Estados Unidos. El Acuerdo de libre comercio entre Chile y Canadá muestra cual es el tipo de integración que apoya Chile y sus diferencias con el TLCAN. Por ejemplo, en el acuerdo chileno- canadiense se mantuvieron las restricciones a las inversiones de corto plazo, algo que Estados Unidos considera como una discriminación a la inversión extranjera contraria al espíritu del TLCAN. También se estableció un sistema de normas de origen que exigen un 35% de contenido local, monto significativamente inferior al 60% requerido en el TLCAN. A diferencia de este último, el acuerdo no prevé la liberalización de las inversiones en los servicios financieros, no regula la propiedad intelectual y obliga a los países a eliminar los gravámenes *anti-dumping*³⁷. Es difícil que Chile acceda a renunciar a estas concesiones sólo por ingresar al TLCAN.

Es evidente entonces que no existe un consenso sobre el modelo de integración que se debe implementar en las Américas. El proyecto estadounidense de ampliar el TLCAN en un sistema de ejes y radios fracasó debido a su rechazo por los demás países de la región, en particular por parte del MERCOSUR. Durante el período de pre-negociación del ALCA, que se desarrolló entre la reunión ministerial de Denver en 1995 y la reunión ministerial de San José, Costa Rica en 1998 fueron manifiestas las diferencias entre el MERCOSUR y los países del TLCAN, en particular Estados Unidos, en diversos temas como el acceso a los mercados, las inversiones, el comercio agrícola, las compras gubernamentales, las inversiones, las normas de origen, la regulación del trabajo y el medio ambiente, etc. De igual manera, existen diferencias de procedimientos ya que el MERCOSUR apoyaba una negociación gradual y a

³⁶Glinkin, Anatoly, «NAFTA y Mercosur en el Camino del Siglo XXI : Búsqueda de un Compromiso », *Revista Iberoamericana* [en línea] n°1, 1998, Academia de Ciencias de Rusia, Instituto de Latinoamérica. <http://www.plugcom.ru/~ilaran/revista> [Consulta : 01/03/2000]

³⁷ *Informe Latinoamericano* 5\08\97, p. 364.

³⁷ *Ibid*

partir de los acuerdos ya existentes. En el fondo el interés del MERCOSUR, y de Brasil en particular, es de consolidarse como grupo para evitar “encontrarse en la situación de un peso ligero enfrentado en el cuadrilátero con un peso pesado”.³⁸

A estas diferencias se debe sumar que, contrariamente a la imagen de una América Latina hipnotizada por la propuesta del ALCA, los estudios económicos demuestran que no todos los países de la región tienen los mismos incentivos para negociar con Estados Unidos. Esto ha sido explicado de forma meridiana por especialistas como Roberto Bouzas³⁹. De estos estudios se concluye que para los países de América del Sur, excepto Colombia y Venezuela, no existen elevados incentivos positivos para negociar el ALCA. Ciertamente, existen importantes incentivos negativos derivados del riesgo de exclusión del proceso o del costo a pagar en caso de un ingreso retardado. Sin embargo, ¿son estos incentivos negativos suficientemente elevados como para llevar a los países del MERCOSUR a aceptar el modelo TLCAN? La respuesta durante el período de pre-negociación fue negativa. Esto creó un escenario de conflicto, que aunque fue resuelto durante la Cumbre de Santiago, es previsible que reaparezca durante fase formal de negociación que se inició en 1988. Esto lo confirma la declaración del Canciller brasileño Luiz Felipe Lampreia en una reunión celebrada en octubre del 2000 con diplomáticos y empresarios en el Consejo de las Américas. En esa oportunidad Lampreia señaló que creía que existían un número de cosas que deben ser aclaradas en cuanto al ALCA. Señaló igualmente si el ALCA incluirá mercado como los textiles y algunos mercados agrícolas”⁴⁰

Autores como Dabène señalan que más que una oposición, lo que existe entre el MERCOSUR y el TLCAN es una convergencia producto del predominio en ambos esquemas de integración del Consenso de Washington. Sin embargo, el autor reconoce que existen diferencias en diversas áreas como los servicios, la propiedad intelectual, etc⁴¹. A pesar de la convergencia de las políticas económicas en torno a las propuestas neoliberales, es evidente que existen matices. Brasil, por ejemplo, ha sido un país que ha aplicado de forma gradual el ajuste. Esto es válido también para el MERCOSUR en general que es un grupo en que se ha mezclado las propuestas neoliberales y ciertos mecanismos de intervención económica, por lo que Aldo Ferrer lo ha descrito como un proceso que ha vivido entre la integración productiva y el Consenso de Washington⁴². En consecuencia, la convergencia en cuanto a la integración ha existido cuando el Consenso de Washington ha sido predominante al interior del MERCOSUR, como cuando Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Mello suscribieron el Acta de Buenos Aires. Sin embargo, luego de elección de Fernando Henrique Cardozo en Brasil y del éxito del MERCOSUR en establecer una

³⁸Glinkin, *Op. Cit.*

³⁹Bouzas, Roberto, “El Regionalismo en el Hemisferio Occidental: el Nafta, el MERCOSUR y Después”, *Desarrollo Económico*, vol. 36, verano 1996, pp. 87-108

⁴⁰ Citado en *Meridiano, Diario Digital de la Integración Regional en el Mundo* [en línea] <http://www.cefir.org.uy/meridiano/alca.htm> [Consulta 06/11/2000]

⁴¹Dabène, Olivier, *L'Intégration Régionales dans les Amériques. Economie Politique de la Convergence*, Les Etudes du CERI, N° 45, septembre 1998, Paris, pp. 5-6.

⁴² Ferrer, Aldo, "El MERCOSUR: entre el Consenso de Washington y la Integración Sustentable", *Comercio Exterior*, 47:5, mayo, 1997, pp. 347-354.

zona de libre comercio y una unión aduanera imperfecta, la idea de una integración sustentable readquirió vigor. Como ella supone cierta forma de intervención del Estado, su oposición al comercialismo radical del TLCAN es innegable.

Finalmente existe otro factor que debe analizarse al considerar el rechazo al proyecto de extender el modelo TLCAN al resto del continente americano: la crisis mexicana de 1994. Esta crisis significó el fin de la ilusión que la reforma neo-liberal era el camino seguro y sin contra-marchas al desarrollo y al crecimiento económico. Aunque esta crisis no sea resultado directo del TLCAN o su importancia sea menor que la señalada por los grupos contrarios a este último, lo cierto es que fue percibida de alguna manera en el resto de América Latina como vinculada al TLCAN. No es cierto, como señala Wiarda⁴³, que en América Latina el TLCAN es considerado como la causa de los problemas económicos que México vivió luego de la crisis del 1994. Es verdad, en cambio, que la crisis ayudó a cambiar la percepción políticamente favorable hacia el TLCAN al mostrar que la integración con Estados Unidos no era garantía de estabilidad.

Conclusión

El TLCAN supone la aparición de una nueva forma de comercialismo en que se radicaliza la apertura comercial y la flexibilización de las normas vinculadas con el comercio. Junto a este modelo persiste la vieja tradición intervencionista que se ha mantenido en la Unión Europea y en el MERCOSUR.

Estos diversos modelos de integración se han confrontado durante el proceso negociador del ALCA. La IPA era en principio un proyecto de extender el TLCAN, que en principio encontró una enorme receptividad en América Latina y el Caribe. Sin embargo, los miembros del MERCOSUR han optado por una estrategia de integración que se opone en diversos aspectos al modelo TLCAN. Estas diferencias se han manifestado durante el proceso de pre-negociación que se inició luego de la cumbre de las Américas de Miami y está latente durante la negociación iniciada después de la Cumbre de Santiago.

A largo de este período los países del MERCOSUR han propuesto un modelo de integración que difiere del radicalismo del TLCAN en cuanto a la liberalización de ciertos sectores o la adopción de acuerdo OMC Plus en sectores como la propiedad intelectual o la legislación. Este comercialismo radical del TLCAN no puede ser aceptado por todos los países de la región pues al lado de este modelo existen otras variantes de integración que, sin excluir los mecanismos de mercado, otorgan aún un valor importante al Estado. Esta claro que un TLCAN sin el MERCOSUR no es atractivo para Estados Unidos, pero es también obvio que como potencia regional intentará imponer el modelo del ALCA. El problema es que, como señala Wiarda,

⁴³ Wiarda, Howard, «Consensus Found, Consensus Lost: Disjunctures in US Policy Toward Latin America in the Turn of the Century » *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 39: 1, spring 1997, p. 25.

Estados Unidos tiene una tendencia a crear una dicotomía entre mercantilismo o libre mercado, aunque en las realidades del desarrollo latinoamericano no sean así claras o netas⁴⁴. Por eso es necesario que Estados Unidos reconozca que existen posiciones intermedias entre mercantilismo y libre mercado y que se prepare aceptar que algunos países de la región no podrán transitar completamente hacia el mercado. Como señala Wiarda, se debe reconocer que puede existir una variedad de modelo intermedios en los que América Latina tiene un cierto genio para improvisar⁴⁵. Aceptar esto puede facilitar el proceso de creación de un Área de Libre Comercio de las Américas.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 29.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 29.