

LA INTEGRACIÓN HEMISFÉRICA Y EL INTERREGIONALISMO EN LA ESTRATEGIA COMERCIAL EXTERNA DE AMÉRICA DEL SUR

José Briceño Ruiz*

Resumen

Este trabajo analiza las diversas opciones que tienen los países sudamericanos en sus relaciones económicas con el resto del mundo. El objetivo es evaluar el llamado regionalismo de las Américas o panamericanismo económico, cuya expresión es el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como opción para los decisores públicos latinoamericanos. Igualmente, se examinará la promoción de una estrategia interregionalista, centrada en el incremento de las relaciones con Europa y la Cuenca del Pacífico. Esta diversidad de estrategias puede afectar la promoción de un nuevo regionalismo en la zona, cuya expresión es la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Palabras claves:

regionalismo, interregionalismo, ALCA, América del Sur.

HEMISPHERIC INTEGRATION AND INTERREGIONALISM IN THE SOUTH AMERICA'S TRADE STRATEGY

Abstract:

This paper analyses the diverse options the Latin American countries have in their relations with the rest of the World. The objective is to evaluate the so called Regionalism in the Americas or Economic Pan Americanism, expression of which is the Free Trade Area of the Americas. Similarly, the paper examines the promotion of the interregional strategy, centered on the promotion of relations with Europe and the Asia Pacific region. This diversity of strategies can affect the promotion of a new regionalism in the zone, expression of which is the South American Community of Nations.

Keywords: regionalism, interregionalism, FTAA, South American



La integración latinoamericana y caribeña fue concebida en los años cincuenta y sesenta como una estrategia regional para promover la industrialización y el desarrollo económico. Bajo la influencia de las ideas de Raúl Prebisch y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sobre integración económica, la creación de un mercado común latinoamericano era esencialmente considerado un proyecto de industrialización regional que incrementaría la autonomía económica y política de la región vis-

à-vis el resto del mundo. El control de la inversión extranjera y de las actividades de las Empresas Multinacionales también fue parte de las iniciativas de la integración, aunque éstas fueron contribuciones de la "escuela de la dependencia".

El resto del mundo no era considerado un posible socio en esta estrategia. Sin embargo, la nueva oleada de integración latinoamericana y caribeña iniciada a fines de los años ochenta, se desarrolló simultáneamente con la integración hemisférica, expresión de la cual son las negociaciones para crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). De igual manera, países y esquemas de integración están promoviendo mecanismos

de cooperación e integración interregional con Europa Occidental y el Asia- Pacífico. Esto implica una notable transformación de la estrategia de integración de los países latinoamericanos y caribeños, en comparación con lo realizado en los años 60 y los años 70.

Este ensayo se propone analizar las relaciones económicas exteriores de una región específica de América Latina y el Caribe: América del Sur. No obstante, este estudio no sólo considera la dimensión externa y la política económica exterior de los Estados nacionales, sino también la actuación internacional de las estructuras de integración de la región. Esta distinción es importante, pues en los últimos años se ha producido un fenómeno de cooperación interregional entre los diversos grupos de integración. La estrecha vinculación entre la Unión Europea (UE) con el Mercado Común del Sur (Mercosur), y Chile, es ejemplo de este nuevo tipo de relación. Sin embargo, no se puede descartar que los Estados nacionales continúen siendo los principales actores en el sub-sistema internacional latinoamericano y caribeño.

En primer lugar, en este artículo se estudian las alternativas que los países o grupos sudamericanos deben considerar al elaborar la política económica exterior. En este sentido, se evaluarán los diversos enfoques predominantes en la discusión actual sobre las relaciones económicas de la región con el resto del mundo, lo que supone examinar el llamado "panamericanismo económico" y el interregionalismo.

El objetivo central es discutir la conveniencia o no para América del Sur de ligarse exclusivamente a un proceso de regionalización liderado por Estados Unidos o, por el contrario, considerar las diversas alternativas que fuera del Hemisferio Occidental tiene la región. En consecuencia, la investigación comprenderá el estudio de las propuestas de integración económica

en el hemisferio occidental. Esto supone considerar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que, a pesar de incluir sólo a Canadá, Estados Unidos y México, puede ser considerado como el embrión de las propuestas de libre comercio en el continente, en especial del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Así mismo, se examinarán las relaciones actuales entre América del Sur y Europa Occidental, más exactamente con la Unión Europea (UE). En esta parte se evaluará el estado actual de las relaciones entre ambas regiones y el impacto que el proceso de regionalización en las Américas ha tenido en la reciente política comunitaria hacia América Latina. Esta sección implica concentrarse en países o grupos de países con los cuales la UE ha incrementado su cooperación política y económica. En particular, se analizará el creciente interés europeo en estrechar sus relaciones con Mercosur, la Comunidad Andina, Chile y México.

Posteriormente, se considerará el posible desarrollo de una creciente relación económica y comercial con el Asia-Pacífico, en particular, Japón y China.

Esta región ha adquirido gran importancia en la economía mundial en los últimos lustros. En particular, el espectacular desarrollo económico alcanzado por Japón y los llamados "Tigres Asiáticos", hacen de estos países socios económicos importantes. La inclusión de esta región en este trabajo, se refuerza por el hecho de que el proceso de integración más ambicioso en la misma, el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) incluye a Chile y México.

Finalmente, se analizará en que medida estos diversos patrones de relacionamiento externo pueden tener incidencia en el proceso de construcción de una Comunidad Sudamericana de Naciones, iniciativa de integración promovida

por el gobierno brasileño y cuya creación fue acordada en la Cumbre de Presidentes, celebrada en Cusco, Perú, en diciembre de 2004.

1. EL ALCA Y AMÉRICA LATINA

Estados Unidos y los países latinoamericanos y caribeños están participando en un complejo proceso para promover la integración económica. Esta oleada del regionalismo hemisférico comenzó en 1991, cuando Estados Unidos, México y Canadá lanzaron las negociaciones para establecer un Tratado de Libre Comercio Norteamericano. El proceso continuó en junio de 1990 con la Iniciativa para las Américas (IPA), un proyecto que se proponía regular sectores tales como el comercio, la deuda y las inversiones. La acción siguiente en el proceso de integración hemisférica fue la cumbre de Miami (diciembre de 1994), en la cual los líderes del hemisferio decidieron crear un ALCA, a más tardar en el año 2005. Las negociaciones para establecer el ALCA fueron iniciadas en la segunda cumbre de las Américas realizada en Santiago, Chile, en abril de 1998.

El ALCA se remonta a la Iniciativa para las Américas (IPA), anunciada en junio de 1990 por el Presidente George Bush padre, aunque ya su antecesor Ronald Reagan había manifestado su interés en establecer una zona de libre comercio desde Yukon hasta Tierra del Fuego (Kreklewich, 1991: 9). Bush retomó la idea Reagan y formuló un proyecto de integración con los países de América Latina y el Caribe, que se sustentaba en tres pilares: el comercio, las inversiones y la reducción de la deuda externa. Este último aspecto era el menos relevante, pues se limitaba a la exoneración de la deuda que algunos países de la región tenían con instituciones públicas estadounidenses. Sin embargo, estos casos se limitaban sólo a ciertos Estados de la Cuenca del Caribe,

mientras que los grandes deudores latinoamericanos, cuyos acreedores eran mayormente bancos privados, eran excluidos de la oferta. Más importante eran los aspectos comerciales y de inversiones. En materia comercial, se proponía un ambicioso proyecto de crear una zona de libre comercio que incluyese a todos los países del Hemisferio Occidental, lo que sería antecedido por la firma del acuerdo marco de libre comercio con países o grupos de países de la región. En materia de inversiones, se recomendaba continuar los procesos de reforma legislativa que flexibilizaban la normativa a las inversiones y concedían un trato nacional al inversionista extranjero (véase Lozano, 1993: 104-109).

Estos "criterios" fueron aceptados en la Cumbre de las Américas, celebrada en diciembre de 1994 en Miami. Allí se acordó establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), debiendo concluir el proceso negociador para diciembre de 2004. A pesar de su denominación, en Miami se incluían como objetivos de la negociación aspectos que normalmente no eran parte de los acuerdos de libre comercio, como la propiedad intelectual, las compras del sector público, las inversiones, entre otras. De esta forma, Estados Unidos daba continuidad a la estrategia iniciada a nivel global en la Ronda Uruguay y en el plano regional a través del Acuerdo de Libre Comercio con Canadá (conocido como CUSFTA) y el TLCAN, cuya meta era incluir en la agenda los "temas relacionados con el comercio".

Si se consideran estos factores, es válido argumentar que el ALCA es parte de una política comercial estratégica que, con sus variantes, vienen ejecutando los diversos gobiernos estadounidenses desde la época de Ronald Reagan. Esta estrategia comprende, en primer lugar, políticas unilaterales como la Legislación 301 y Super 301, en segundo lugar, la firma de

acuerdos bilaterales de libre comercio con países clave como Israel, Jordania o Chile y, finalmente, la promoción de acuerdos de integración regional. Iniciativas como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) y el ALCA se engloban en esta estrategia.

El ALCA es un esquema de regionalismo estratégico que busca generar una creciente regionalización económica en el Hemisferio Occidental. Regionalización porque pretende crear un esquema de producción regional favorable para las Empresas Transnacionales (ETN) con nacionalidad estadounidense. Regionalismo porque busca establecer un marco institucional y legal acorde a los intereses de Washington para regular en un ámbito geográfico, limitado al Hemisferio Occidental, aspectos sobre los que no existe consenso a escala global. En ambos casos se pretende crear condiciones macroeconómicas ideales para ayudar a Estados Unidos y sus ETN a mantener un lugar preeminente en la competencia internacional. El colapso de la negociación multilateral del ALCA, manifestada con toda crudeza en la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata (noviembre de 2005), no ha significado el fin de esta estrategia. La propuesta del ALCA ha sido sustituida por la firma de Tratados Bilaterales de Libre Comercio (TLC) con países de la región. Como se asevera en un reciente informe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), los TLC son instrumentos multifuncionales a través de los cuales Estados Unidos busca promover ciertos objetivos. En algunos estudios se argumenta que un objetivo primordial de los TLC es servir como mecanismo de presión para los demás países involucrados en las negociaciones del ALCA y la OMC, para que

suscriban el modelo de integración y el orden multilateral que propone Estados Unidos. El mensaje es que a través de estos acuerdos se están delineando gradualmente las normas del comercio hemisférico y aquellos países que decidan no participar tendrán que pagar los costos de exclusión.

1.1. EL ALCA Y AMÉRICA DEL SUR

En el caso de América del Sur se ha producido una división en torno al ALCA. Brasil y el Mercosur, ha sido el esquema regional que ha mostrado mayor escepticismo en cuanto a la integración con Estados Unidos. Desde la denominada fase brasileña de pre-negociación que se inicia con la reunión ministerial de Belo Horizonte (1996), las diferencias con Washington han sido notorias. En particular, el Mercosur ha rechazado dos aspectos del modelo de integración ALCA. El primero es el pretender establecer disciplinas más rigurosas que las existentes en el ámbito de la OMC (lo que en la jerga negociadora se conoce como normas OMC plus). Estados Unidos ha propuesto, y así ha sido plasmado en los tres borradores existentes sobre el ALCA, normativa de este tipo para regular aspectos como la propiedad intelectual, los servicios, las compras gubernamentales o las inversiones. El Mercosur se ha opuesto a estas propuestas. El segundo aspecto que ha encontrado el rechazo del Mercosur, es la decisión de Estados Unidos de excluir de la negociación a los subsidios y apoyos agrícolas, bajo el argumento que este tema debe ser resuelto en el ámbito multilateral de la OMC. Estas diferencias han sido insalvables y en gran medida explican el colapso del ALCA en Mar del Plata.

Desde el ascenso al poder de Hugo Chávez en Venezuela, este país se ha sumado al Mercosur en la crítica al ALCA. Esto ha sido agravado por la crisis de la relación bilateral con Estados Unidos, que se ha

intensificado desde el año 2002, después del fallido golpe de Estado del 12 de abril de ese año. Aunque el gobierno venezolano ha presentado argumentos económicos para explicar su rechazo al ALCA, éste debe ser entendido en el contexto de la política exterior de la administración Chávez, uno de cuyos objetivos es el rechazo al mundo unipolar promovido por Estados Unidos y su sustitución por un orden multipolar, uno de cuyos polos debería ser América Latina. Frente a este grupo de países que rechazan la integración con Estados Unidos, existen otros que por diversas razones han considerado oportuno un mayor relacionamiento económico y comercial con Washington. En consecuencia, estos países han apoyado en buena medida a Estados Unidos en el proceso negociador del ALCA y, ante el estancamiento de éste, ya existente después de la Cumbre de las Américas de Santiago y mucho más notorio después de la reunión Ministerial de Puebla (2003), han optado por la negociación de un TLC. El primer caso, fue Chile, que en el marco de su pragmatismo comercial y su estrategia de inserción múltiple en los mercados mundiales, suscribió un TLC con Estados Unidos. Más recientemente, Colombia y Perú también han concluido la negociación de un TLC con Estados Unidos, aunque aún esta pendiente su ratificación por el congreso de este país.

2. EL INTERREGIONALISMO CON LA UNIÓN EUROPEA

La UE ha optado por promover también una modalidad de regionalismo que tiene un carácter interregional. Debe señalarse en este aspecto que el nuevo regionalismo es un proceso complejo que se desarrolla a dos niveles al mismo tiempo: a escala intrarregional e interregional (Hettne y Söderbaum, 1998). El primero responde a la lógica de bloques económicos basados en la cercanía geográfica. El segundo es aquel que existe entre

esquemas de integración y países que no presentan contigüidad geográfica. La UE ha sido uno de los pioneros en la promoción de esta segunda modalidad de regionalismo. Desde inicios de los noventa, a la par que la UE profundizaba y se proponía ampliar su iniciativa de integración, comenzaba una estrategia de integración interregional expresada en iniciativas como, la Conferencia de Barcelona con los países del Mediterráneo (1995) y las reuniones Asia – UE iniciadas en Bangkok (1995). También es parte de esta estrategia la firma del acuerdo de Cotonou que constituye el inicio de la reestructuración de las relaciones comerciales con los Estados de Asia, el Pacífico y el Caribe (ACP), países que desde la década del setenta tienen un ingreso preferencial al mercado europeo a través de los Acuerdos de Lomé. También existe un Diálogo Transatlántico con Estados Unidos. América Latina no podía quedar excluida de esta estrategia.

2.1. AMÉRICA DEL SUR EN LA ESTRATEGIA INTERREGIONAL

Las relaciones entre la UE y América Latina han adquirido un nuevo dinamismo desde inicios de la década del noventa. La aprobación de las Nuevas Orientaciones para Cooperación con los países de América Latina y Asia, en diciembre de 1990, iniciaron esta nueva dinámica en las relaciones entre la UE y los países latinoamericanos. Una de las innovaciones más importantes incluidas en las "Nuevas Orientaciones" fue el establecimiento de un equilibrio entre los recursos destinados a la cooperación para el desarrollo y la cooperación económica. Esta última es ahora considerada como parte de una estrategia económica, cuyo objetivo final es promover el desarrollo sostenido y duradero de los países recipientes. Está dirigida a favorecer a los países de desarrollo

medio en la región, en particular aquellos que "están realizando importantes reformas estructurales y de apertura y modernización económica" (Ruiz-Gimenez, 1991:16).

Estas propuestas de las "Nuevas Orientaciones" derivaron en acuerdos de cooperación con los países que iniciaron reformas económicas de orientación aperturista. Estos son las llamados "Acuerdos de Tercera Generación", los cuales incluyen elementos innovadores como la cooperación financiera y técnica, una cláusula evolutiva que permite la inclusión de otras áreas de cooperación y, una cláusula democrática. Acuerdos de este tipo fueron suscritos con México, América Central, el entonces denominado Pacto Andino, Brasil, Uruguay, Chile y Argentina.

Otro avance importante en las relaciones entre América Latina y la UE ha sido las preferencias comerciales que ha otorgado a ciertos países de la región. En noviembre de 1990, la UE concedió a los países andinos, con la excepción de Venezuela, un trato especial en materia comercial que permitía a todos sus productos industriales, textiles y parte de sus principales exportaciones agrícolas (tales como el café, las flores, el cacao y el pescado, excluyendo las bananas) pudiesen ingresar al mercado comunitario sin pagar aranceles, ni estar sometidos a contingentes (SELA 1993: 56; Simon and Kaufman, 1995: 59). Estas preferencias han sido renovadas por la UE, aunque Venezuela continúa excluida de la iniciativa.

Posiblemente el avance más importante ha sido el acercamiento entre la UE y Mercosur. Este acercamiento se inició en 1992 cuando ambos grupos de países suscribieron el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional. En la Cumbre del Consejo Europeo, celebrada en Essen en 1994, la UE ratificó su interés en estrechar sus

relaciones económicas y comerciales con Mercosur. El paso siguiente en este proceso fue la firma, en octubre de 1995, de un Acuerdo Marco Inter-Regional de Comercio y Cooperación Económica entre Mercosur y la UE, dirigido a ampliar las relaciones comerciales entre ambos grupos. En este acuerdo se previó la realización de negociaciones para establecer una zona de libre comercio entre ambos grupos de países. En Cumbre Birregional UE-América Latina, realizada en Río de Janeiro, en diciembre de 1999, se anunció el inicio de las negociaciones de este acuerdo, pero su conclusión no ha sido posible debido a las profundas diferencias existentes en torno al tema de la agricultura.

La UE ha propuesto, con mayor éxito, la firma de acuerdos similares a otros países de América Latina, en particular México y Chile. En el caso chileno, que es de interés para el análisis que se propone hacer este artículo, las negociaciones se realizaron de forma mucho más veloz y en la II Cumbre Birregional de Madrid ya se anunció la firma del acuerdo de libre comercio. Más recientemente, la UE ha iniciado el proceso de negociación de un acuerdo interregional con la Comunidad Andina (CAN). Ciertamente, esta zona del subcontinente sudamericano tiene una menor importancia estratégica para la UE, porque el volumen de comercio e inversión con ella es muchos menos significativo si se compara con el existente con el Mercosur. Sin embargo, la creciente presencia económica y comercial de Estados Unidos en la región andina puede afectar los intereses europeos, lo que explica el interés de la UE hacia esta zona, expresión de lo cual es el inicio de las negociaciones de un acuerdo de libre comercio, anunciado en la tercera cumbre birregional realizada en Viena en mayo de 2006. Si se considera los potenciales efectos que el ALCA tendría en términos de desvío de comercio e

inversiones europeas, es válido argumentar que la nueva política de Bruselas hacia América del Sur es una modalidad de regionalismo estratégico interregional como respuesta a una posible pérdida de sus posiciones en el sistema económico interamericano. Sin embargo, es necesario relativizar esta afirmación. Desde inicios de la década del noventa, la UE ha desarrollado una estrategia dual en América del Sur. Por una parte, ha favorecido la firma de acuerdos de tercera y cuarta generación con algunos países o grupos de países, como Chile y el Mercosur. Una de las metas de estos acuerdos es la promoción de tratados de libre comercio como ya sucedió con Chile. Estos países o grupos son la prioridad de la UE debido al elevado volumen de inversiones o los índices de intercambio comercial existentes entre ellos. Frente a estos, había una segunda categoría, constituida por la CAN y el Mercado Común Centroamericano, con la cual, debido a la menor existencia de intereses europeos, ha predominado el diálogo político y los instrumentos de cooperación internacional, como el SGP antidrogas. En el primer caso, se trataría de regionalismo estratégico, mientras que, en el segundo sólo de cooperación y diálogo político. El reciente anuncio de negociaciones de libre comercio con la CAN permite afirmar que la UE se propone dar una mayor uniformidad a su política hacia la región sudamericana, para englobarla en una estrategia de interregionalismo estratégico, que permita hacer frente al posible avance de Estados Unidos en la región.

3. LAS RELACIONES CON LA REGIÓN ASIA PACÍFICO

En la región Asia - Pacífico también existe interés en incrementar sus relaciones con América Latina. En esta zona del mundo se ha estado promoviendo una modalidad de integración económica descrita

como regionalismo abierto, que está restringido estrictamente a lo comercial, centrado en la liberalización del comercio entre los países del área. Sin embargo, este proceso de liberalización comercial intra-Asia-Pacífico no debe realizarse a expensas del resto del mundo, es decir, no se considera incompatible la liberalización de los flujos comerciales intra-regionales con la apertura comercial multilateral. Esta lógica de integración abierta, sumada a la apertura comercial en América Latina y el Caribe en la década del noventa, ha permitido un incremento en los flujos comerciales entre ambas regiones, que a pesar de esto continúan siendo bajos, pues representan, al menos para Asia-Pacífico, apenas el 4% del intercambio global. Existe entonces un enorme potencial para incrementar las relaciones de comercio e inversión entre ambas regiones (Kwaw, 2004: 2). En tal sentido, países como Japón, Corea y China han promovido la firma de acuerdos de libre comercio y de promoción de inversiones con países latinoamericanos. De igual manera, tres países latinoamericanos (dos de ellos, Chile y Perú ubicados en América del Sur) son miembros del APEC. Se han creado otras instancias de diálogo y cooperación como el Foro Asia del Este-América Latina (FALAE).

4. EL IMPACTO DE LA RED DE RELACIONES EXTERNAS EN EL NUEVO REGIONALISMO SUDAMERICANO

Este interés de Estados Unidos, la UE y algunos países del Asia-Pacífico en incrementar sus vínculos comerciales con América del Sur, ha conducido a los países de la región a replantearse con los actores extrarregionales más relevantes, mientras que al mismo tiempo intentan construir un nuevo regionalismo que abarque a todos los países de la zona.

En el ámbito sudamericano, desde mediados de la década del noventa, la CAN y el Mercosur participan en un dinámico proceso de negociación comercial y cooperación política, que ha conducido a la firma de un acuerdo del libre comercio entre ambos esquemas de integración en diciembre de 2003 y la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en diciembre de 2004. Nacida como una iniciativa brasileña y en gran medida influenciada por la dinámica política y económica creada por las negociaciones del ALCA, la CSN se presenta como un intento de crear un nuevo regionalismo sudamericano frente al bloque comercial que se consolida en el norte del continente tras la firma del TLCAN.

En América del Sur, la forma de concebir sus relaciones comerciales externas es muy diversa, respondiendo en gran medida a las estrategias económicas nacionales de cada país y a las diversas configuraciones geopolíticas de la zona. De igual manera, la diversidad de intereses entre los países sudamericanos y las diferentes estrategias de inserción internacional están afectando este proceso de construcción de un nuevo regionalismo sudamericano. Algunos países han optado por una estrategia que privilegia las relaciones comerciales con Estados Unidos. Como es bien sabido, todos los países de América del Sur han participado en el proceso negociador del ALCA, iniciado formalmente después de la Cumbre de Santiago. Sin embargo, este proceso entró en un período de estancamiento después de la Cumbre de las Américas realizada en Québec en abril de 2001. En esta reunión se presentó el Primer Borrador del Acuerdo, ya acordado en la reunión Ministerial de Buenos Aires realizada a inicios de ese mismo año. Este Borrador, demostró las tremendas diferencias existentes entre los países, pues buena parte del texto estaba entre corchetes, como expresión de falta

de consenso sobre los artículos en cuestión. Las diferencias, que incluso ya se habían asomado en la etapa de pre-negociación (1995-1998), se concentraban en temas como la agricultura, inversiones, compras gubernamentales, servicios, y enfrentaban, por un lado, a Estados Unidos y grupo de países que lo acompañaban, y por el otro, al Mercosur, liderados por Brasil y Venezuela, que bajo el nuevo gobierno de Hugo Chávez manifestaba sus primeras críticas al proyecto del ALCA. Las diferencias se profundizaron durante los años 2003 y 2004. En un intento de destrabar el estancado proceso, en la Reunión Ministerial de Miami (noviembre 2003), se aceptó negociar la integración hemisférica en diversas modalidades y grado de compromiso, que expresase el interés de los diversos países. Sin embargo, en todo el año 2004 el proceso no avanzó. En noviembre de 2005, en la cuarta Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata, Argentina, se evidenció con crudeza la división frente al ALCA. Veintinueve países manifestaron su compromiso con el proceso promovido por Estados Unidos, mientras que cinco naciones (Mercosur + Venezuela) decidieron no continuar en la negociación. El triunfo de Evo Morales en las elecciones realizadas en Bolivia en diciembre de 2005, puede incrementar a seis el número de países que no participan.

Para América del Sur la reunión de Mar del Plata fue dramática en términos de su estrategia extrarregional, pues a pesar del discurso de unidad regional, se mostró la división en torno al ALCA y la relación con Estados Unidos. Cuatro países de la CAN y Chile se sumaron a los 29 que apoyaron el ALCA, mientras que el Mercosur y Venezuela, como ya se indicó, se opusieron al mismo.

Un aspecto clave en esta dinámica es la decisión de tres países miembros de la CAN (Colombia, Ecuador y Perú) de negociar un

acuerdo bilateral de libre comercio (denominado el TLC) con Estados Unidos. Esta decisión ha generado una contundente respuesta en el gobierno venezolano, que la considera contraria a la estrategia de consolidar a la CAN como uno de los pilares de la CSN. A pesar de ello, las negociaciones de los tres países andinos con Estados Unidos demuestran que éstos no desean renunciar a un ingreso privilegiado al mercado de este país. Se trata de una opción en materia de sus relaciones comerciales externas en la que se privilegia la relación con Washington. Las relaciones con la UE parecen ser menos importantes, y aunque se está avanzando en la firma de un Acuerdo de Tercera Generación con la UE, a los ojos de los decisores públicos de los tres países que negocian el TLC, la relevancia es menor. Por otra parte, en la CAN tan sólo Perú tiene una relación con la Cuenca del Pacífico, en particular, mediante su participación en el APEC. El Mercosur, en cambio, ha optado por una estrategia de interregionalismo, en la cual el ALCA es apenas una de las alternativas. El concepto de interregionalismo es nuevo en la teoría de la integración, lo cual no es de sorprender, pues explica un fenómeno de reciente aparición en las Relaciones Internacionales, como lo es el creciente rol político y económico desempeñado por macro-regiones. Para Björn Hettne, el interregionalismo describe a un tipo más formal e institucionalizado de relación entre macroregiones (Hettne, 2003: 8). Julie Gilson (200: 309), por su parte, lo define como la interacción de una región con otra. Hienrich Hängi (2000: 3) ha descrito al menos tres formas de interregionalismo: a) relaciones entre grupos regionales, b) acuerdos birregionales y transnacionales, c) híbridos como relaciones entre grupos regionales y potencias individuales. Se puede argumentar que el Mercosur ha optado por una estrategia

regionalista, que incluye en primer lugar un acercamiento a la UE. En este contexto, el Mercosur y la UE suscribieron en 1995 un acuerdo marco interregional de cooperación económica y de comercio entre ambos esquemas de integración, cuyo objetivo fue la promoción de estrechas relaciones políticas, la liberalización recíproca y progresiva de los intercambios y las inversiones entre ambas regiones. El acuerdo también incluyó medidas para cooperar en materia de propiedad intelectual, promoción de las inversiones, transferencia de tecnología, entre otras. A partir de este acuerdo, se inició un proceso de negociación dirigido a establecer una zona de libre comercio que, a pesar de sus dificultades, aún sigue en marcha. De igual manera, el Mercosur ha negociado acuerdos con India y existen negociaciones y diálogos con Corea, la Comunidad del Desarrollo del Sur de África (SACD), Australia y Nueva Zelanda, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) y Rusia. Esta estrategia denota que el Mercosur ha decidido no apostar exclusivamente a una forma de regionalismo panamericano, como la propuesta en el ALCA, sino a una diversificación de sus relaciones comerciales como complemento a una política multilateral, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que permite un mayor acceso de sus productos en los diversos mercados mundiales. La estrategia tiene un marcado sesgo brasileño, país hegemón en el Mercosur que, en consecuencia, constituye un actor determinante en la configuración de la estrategia de este grupo sub-regional. Para este país una estrategia interregionalista es más conveniente que el ALCA. En primer lugar, permite mostrar al Mercosur como un bloque sudamericano, que bajo el liderazgo brasileño puede actuar con voz única en el sistema internacional. En segundo lugar, a diferencia del regionalismo en las Américas, en el

interregionalismo es posible alcanzar acuerdos más equitativos, pues el desequilibrio de poder es menor que el existente con Estados Unidos. Finalmente, la estrategia interregional permite fomentar intereses comunes con otras zonas del mundo, que podrían servir como acicate para establecer alianzas en las negociaciones de la OMC. Otro caso de promoción de una estrategia interregionalista es Chile. Este país ha suscrito acuerdos comerciales con varios países y grupos de integración allende el continente sudamericano. Chile tiene vigente un acuerdo de libre comercio con la UE desde febrero de 2003. De igual manera, el país sudamericano ha negociado con Corea (2004), China (2005) y se plantea una negociación con Japón. No obstante, Chile ha sabido combinar su estrategia interregionalista con un pragmatismo comercial que le ha conducido a firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (2003) y con otros países y grupos regionales del continente americano (Canadá, México, Mercosur, Venezuela, entre otros).

Puede observarse entonces que en América del Sur subsisten tres estrategias comerciales notoriamente diferenciadas: Colombia, Perú y Ecuador, que han dado prioridad a la integración hemisférica. Mercosur (incluido Venezuela) y Bolivia, que prefieren una estrategia interregionalista y Chile que ha optado por el pragmatismo.

5. CONCLUSIONES PRELIMINARES

La integración regional es un tema de creciente actualidad en América Latina, pero en el caso de América Sur se está produciendo un proceso casi inédito en la historia regional. Desde el inicio de su vida independiente esta región ha quedado claramente dividida en el Cono Sur, una zona con gran influencia europea y con cierto margen de maniobra frente la

hegemonía estadounidense en la región. El norte de América del Sur, en cambio, ha estado en la zona de influencia de Estados Unidos. Esto ha producido una fragmentación y un desconocimiento entre los países de la zona. Sin embargo, en los años recientes se ha observado un interés de países como Brasil, Argentina y Venezuela en incrementar sus lazos económicos y sociales, comenzándose a hablar de nuevo regionalismo sudamericano. Uno de las variables más importante en este proceso y que puede tener una enorme incidencia en su desarrollo es la forma como estos países se plantean sus relaciones con el resto del mundo.

Como se ha observado, existe una variedad de estrategias de relacionamiento externo de los países sudamericanos, que obedece en gran medida a su patrón histórico de desarrollo económico. Básicamente se distingue una zona caribeña – pacífico – andina, que orbita en torno a Estados Unidos. Mientras que en el Cono Sur el patrón de relación externa es más diversificado.

La existencia de un patrón de comercio externo tan diversificado, puede ser un factor que impida una rápida consolidación de un regionalismo sudamericano. Los países de América del Sur deben establecer mecanismos eficientes de concertación política que permitan acercar sus políticas comerciales y facilitar la construcción de procesos de integración regional.

NOTAS

¹Este artículo es un avance del Proyecto de Investigación titulado "La integración hemisférica y el interregionalismo en la estrategia comercial externa de América del Sur. Efectos en la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones", financiado por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico de la Universidad de los Andes (CDCHT) de la Universidad de los Andes, Código NUTA-H-234-06-09-13. El autor agradece a esta instancia universitaria por su apoyo financiero que ha permitido la realización de este proyecto.



Bibliografía

- Axline, Andrew (editor), (1994) *The Political Economy of Regional Cooperation. Comparative Case Studies*, London, Pinter.
- Bizzozero Lincoln et al. (1994), *Nuevos Regionalismos Cooperación o Conflicto?*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Björn Hettne y Frederik Söderbaum (1998), "The New Regionalist Approach", *Politeia. Journal of the Department of Political Science and Public Administration of the University of South Africa*, vol. 17, num. 3.
- Fairlie Reinoso, Alan (2005), *Relaciones comerciales con la Unión Europea en el Spaghetti-Bowl de la CAN*, Lima, Comunidad Andina, Documentos Informativo, Septiembre.
- Garnaut Ross and Peter Dryssdale (editors) (1994), *Asia Pacific Regionalism. Reading in International Political Economy*, Melbourne, Australia National University.
- Gilson, Julie (2005), "New Interregionalism The EU and East Asia", *European Integration*, vol. 27, no. 3, September, pp. 307-326.
- Grabendorf Wolf and Riordan Roett (editors) (1985), *Latin America, Western Europe and The U.S. Reevaluating the Atlantic Triangle*, New York, Praeger.
- Grabendorff, Wolf (2003), "América Latina y la Unión Europea: ¿Una asociación estratégica?", en Paz, Guadalupe y Riordan Roett (compiladores), *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, Buenos Aires, Nuevohacer Grupo Editor.
- Grilli Enzo, (1994), *The European Community and the Developing Countries*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Grisanti, Luis Xavier (2004), *El nuevo regionalismo trasatlántico: La asociación estratégica Unión Europea – América Latina*. Buenos Aires, INTAL – ITD, Documento de Divulgación –IECI-, marzo.
- Grunwald Joseph (1993), "Hemispheric Economic Integration? Some Reflections", *Annals of the Academy of Political and Social Science*, no. 526, March pp. 135-150.
- Hängi, Heinrich (2000), *Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives*, Paper prepared for the workshop "Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas", Los Angeles, CA, May 18, 2000, The Pacific Council on International Policy, Los Angeles, The Center for Applied Policy Research, Munich.
- Hettne, Björn (2003), *Regionalism, Interregionalism and World Order: The European Challenge to Pax Americana*, American University Council on Comparative Studies, Working Paper Series No. 3, March.
- Kreklewich, Robert J. (1991), *North American Integration: Interplay of World Order, State & Production*, Occasional Papers in Latin American and Caribbean

Studies, no. 2, April, Centre for Research on Latin America and the Caribbean (CERLAC), York University, Ontario, Canada.

- Kwak Jae-Sung (2004), "Galvanizing Inter-Pacific Relations: Korea's Role in Asia-Latin America Cooperation", *East Asian Review*, vol. 16, no. 4, winter 2004, pp.63-80

- Lozano, Lucrecia, (1993), "La Iniciativa para las Américas. El comercio hecho estrategia", *Nueva Sociedad*, Caracas, no. 125, mayo - junio, pp. 104-109

- Simon, Françoise and Susan Kaufman Purcell (1995), "The Impact of Regional Integration on European-Latin American Relations", en Kaufmman, Purcell and Françoise Simon (ed). *Europe and Latin America in the World Economy*, Boulder-London, Lynne Rienner, pp. 39 84.

- SISTEMA ECONOMICO LATINOAMERICANO (SELA) (1993), "Impacto del Mercado Unico Europeo para América Latina". Capítulos SELA, No. 37, Octubre- Diciembre, Caracas, pp. 52-81.

- Ruiz-Gimenez, Guadalupe (1991), "Nouvelles Politiques Européennes de Coopération au Développement avec L'Amérique Latine". *Cahiers CERCAL*, Numéro 3, Mai 1991.



José Briceño Ruiz

Docente – Investigador del Centro de Fronteras e Integración (CEFI) de la Universidad de los Andes, Venezuela.

Email:
bricenoj@ula.ve

Fecha de recepción:
8 de mayo de 2006

Fecha de aprobación:
15 de agosto de 2006