

José Carlos Fernández Rozas

“El marco general de la integración latinoamericana”

El Tratado de Libre Comercio, la integración comercial y el Derecho de los mercados (R. Rincón Cárdenas, E. Santamaría Ariza y J.J. Calderón Villegas”, editores) Bogotá, Editorial de la Universidad del Rosario, 2006, pp.152-179 ISBN 978-958-8298-38-2

SUMARIO:

- I. América Latina y el Caribe en la dialéctica entre “regionalismo” y “multilateralismo”.
- II. Caracterización de los procesos de integración económica regional.
 1. Ámbito de institucionalización del modelo.
 2. Exteriorizaciones del “regionalismo abierto”.
- III. El proceso de integración y manifestaciones.
 1. Foros de integración en América Latina y el Caribe.
 2. Descripción del escenario.
- IV. El nuevo escenario trazado por el ALCA.
 1. La Cumbre de las Américas celebrada en Miami en diciembre de 1994.
 2. Planteamiento y dificultades del ALCA.
- V. Crisis de los modelos y perspectivas.

2.2. Marco general de la integración latinoamericana

José Carlos Fernández Rozas *

I. América Latina y el Caribe en la dialéctica entre “regionalismo” y “multilateralismo”

1. La interdependencia de las economías nacionales es una realidad ineluctable. La generalidad de los Estados pugna por acceder al mercado mundial, considerado la llave del desarrollo y en este contexto se sitúa la creación de la OMC en 1995, máximo exponente institucional de la globalización, con el objetivo de reglamentar los intercambios económicos mundiales. La globalización se presenta a partir de aquí como un sistema cualitativamente diferente, como una ruptura histórica de la economía mundial que produjo lo que se dio en llamar la “sociedad post-capitalista” bajo los auspicios del denominado “Consenso de Washington”. Este sistema novedoso tuvo la virtud de introducir procesos inéditos de homogenización de regiones, naciones y sociedades; produjo la formación de un todo único global equilibrado e intentó un proceso de superación de los desequilibrios y las desigualdades, solamente con la condición de que esas regiones, Estados y sociedades se incorporaran a la marcha del mercado mundial¹. Dicha integración, siguiendo este espíritu, quedaría garantizada por medio de ajustes, de aperturas y de una mayor liberalización económica, fundamentalmente en los países del llamado Tercer Mundo².

* Catedrático de Derecho internacional privado. Universidad Complutense de Madrid.

¹ J. Willianson, “Democracy and the ‘Washington Consensus’”, *World Development*, vol. 21, 1993, pp. 1329-1336.

² *Vid.*, con carácter general, mi monografía, *Sistema del comercio internacional*, Madrid, 2001, pp. 58 ss.

Asistimos, de esta suerte, a un proceso dialéctico entre el “regionalismo” y el “multilateralismo”³ construido en la idea de que en el plano regional se facilita mejor la integración sobre la base de una democratización económica general: convertibilidad de divisas, libre comercio, reglas compartidas y, más que nada, la voluntad común para fijar las reglas del juego de acuerdo con los intereses de la región en su conjunto. A partir de aquí se estima que únicamente una cooperación centrada en estos parámetros puede garantizar una base política sólida para la integración; por el contrario, mientras un país esté subordinado a las fuerzas descontroladas de la globalización, su futuro tenderá a estar en manos extranjeras. La apertura de las economías regionales a las importaciones y a las inversiones extranjeras no está exenta, en efecto, de peligros como evidencia la situación que se registra en numerosos países de América Latina, señaladamente Argentina, Bolivia y Colombia. Peligros derivados del descuido de la protección de sus industrias nacionales y de sus recursos naturales producido en el contexto de una euforia neoliberal basada en el carácter inexorable de un supuesto “modelo único” que no tiene ningún recato en recomendar un concreto paradigma de sociedad hacia al cual deben converger inevitablemente los países a partir de la política de privatizaciones. Es evidente que las privatizaciones masivas en América Latina se multiplicaron desde mediados de los setenta, coincidiendo con la entrada de un período de recesión de la economía capitalista, que fue encontrando soluciones parciales a través del ensanchamiento de las operaciones financieras, asentadas en el manejo del crédito y una fuerte presión sobre los ingresos de la población y los recursos públicos. En este período se produjeron las intervenciones de la banca y de las corporaciones internacionales a través del FMI y sus “cartas de intención”. Dicho en otros términos, el marco histórico de las privatizaciones se construyó en América Latina en un período caracterizado por la fuerte expansión de la deuda, lo que condujo a enfatizar las políticas monetarias y la independencia del capital con relación a otros factores. Es cierto que el mercado necesita reglas para evitar deformaciones

³ Vid. W. Twining, “Globalization and Legal Theory. Some Local Implications”, *Current Legal Problems*, 1996, pp. 3 ss.

como los monopolios y los oligopolios, pero el Estado no debe abandonar su papel redistribuidor y tampoco puede dejar en manos del mercado sus tareas de desarrollo.

2. El antiguo ideal de la liberalización multilateral del comercio internacional puso a prueba con la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales que se evidenciaron en el escenario de la economía mundial de los últimos años. Sin embargo, también ha comenzado a ganar aceptación la idea de que el objetivo de una economía internacional abierta no excluye necesariamente los acuerdos de integración y que éstos, incluso, podrían facilitar su consecución. En otras palabras, el regionalismo abierto puede ser entendido como un camino “no multilateral” para avanzar hacia un sistema internacional de comercio más expedito. Con todo, el modelo globalizador se impone y a partir del mismo se instrumentan medidas integracionistas en lo económico que se caracterizan por su bilateralismo y su desproporción. Se promueve también la conciencia de competencia y la necesidad de legitimarla por medio de convocatorias no incluyentes que se sustentan en la lógica del mercado mundial y en la existencia de los bloques hegemónicos a costa de los respectivos mercados. Un ejemplo de ello lo encontramos en los acuerdos de libre comercio patrocinados en América Latina por los EE UU dirigidos a países concretos. Frente a tal situación, las experiencias sobregionales de integración, muchas de las cuales tienen poco más de un cuarto de siglo, sólo han prosperado parcialmente y en ocasiones se las ha reducido en sus resultados, a pesar de que tales experiencias incorporaban instrumentos adecuados para desarrollarse con éxito⁴.

Pocas regiones hay en el mundo que posean, como América Latina, intereses objetivos tan coincidentes con la construcción de una nueva normatividad internacional rigurosa, amplia y precisa. En materia ambiental, de derechos indígenas, migraciones, comercio internacional. El compromiso no es en modo alguno simple y por eso mismo se convierte en un reto,

⁴ S. Czar de Zalduendo, “Las reglas multilaterales de comercio y las de los acuerdos regionales de integración ¿oposición o coexistencia de ordenamientos?”, en R.C. Blasetti y otros, *Derecho del comercio internacional*, Buenos Aires, 2004, pp. 143-187.

pues el proceso histórico estuvo caracterizado por el aislacionismo en política de integración regional, a diferencia de lo que pudo ocurrir al interior de los países que hoy integran la UE y los del Pacífico asiático cuyas experiencias son resultado de procesos de integración. La participación de América Latina y el Caribe en el mercado mundial estuvo caracterizada por el flujo e intercambio desigual de bienes, servicios y capitales entre cada uno de los países del área y los países industrializados, principalmente los EE UU. Y a ello cabe agregar otros acontecimientos de carácter geopolítico como las confrontaciones limítrofes, muchas veces estimuladas por intereses ajenos al subcontinente, que han tenido la virtud de profundizar distancias y agravar las diferencias.

II. Caracterización de los procesos de integración económica regional

1. Ámbito de institucionalización del modelo

3. Los siglos XIX y XX han aportado importantes ejemplos de uniones internacionales en el ámbito económico y comercial que han descansado, básicamente, en tratados de carácter bilateral vinculándose muchas veces a fenómenos de sucesión de Estados. Dichas experiencias ofrecen, sin embargo, un valor muy relativo para el estudio del fenómeno en la hora actual, aunque no deben desdeñarse⁵. Frente a lo ocurrido en Europa, los procesos de integración económica regional no cuentan en otras regiones, en términos generales, con un dato histórico relevante que justifique la iniciativa⁶. Europa decidió que la manera más eficaz de evitar las guerras

⁵ Como tampoco los estudios básicos sobre el tema de W. Kaufmann, "Les unions internationales de nature économique", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, 1924-II, pp. 177-290 y, sobre todo, de B. Nolde, "Droit et technique des traités de commerce", *ibid.*, 1921-II, pp. 291-462.

⁶ El supuesto de Centroamérica tampoco encaja pues la integración política de antaño no tiene una correspondencia directa con la integración económica del presente. *Vid.*

que la habían diezmado y de hacer frente a los dos grandes bloques que se perfilaban como claros dominadores de la escena mundial, los EE UU y la Unión Soviética, era una efectiva integración económica que debía desembocar inexorablemente en una unión política. Por el contrario, en América Latina los motivos que derivaron en la persistente decisión de crear un mercado común fueron y son distintos⁷. Lejos de los temores de la guerra, una mejor colocación a escala planetaria, la búsqueda de los mejores y mayores mercados y la toma de conciencia de que el mundo de fines del siglo XX y principios del siglo XXI estaría conformado por grandes espacios económicos, parecieron ser los argumentos justificativos de estos esfuerzos.

El proceso de integración europeo se vio inicialmente favorecido por la interdependencia y la complementación que ya mostraban sus economías; sin embargo, el desarrollo de la integración latinoamericana, antes de administrar la interdependencia, debido al escaso grado de integración mostrado por sus economías, apuntaba hacia la conveniencia de crearla. En Europa, fijados los objetivos y luego de una prudente y positiva experiencia integradora en un sector limitado, la CECA, se firmó un tratado-marco con cláusulas programáticas destinadas a ser desarrolladas por las instituciones comunitarias con objetivos mucho más amplios. Toda la construcción posterior se realizó a partir de un sistema jurídico-institucional complejo establecido en los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea. El proceso en América Latina y en el Caribe se muestra también ambicioso respecto de los objetivos a lograr, pues los instrumentos jurídicos de la integración, aparecen notoriamente desprovistos de mecanismos jurídico-institucionales aptos para alcanzarlos. Independientemente de la distinta

J.A. Giammattei Avilés, *Conciencia centroamericana*, Managua, 1996, desde la perspectiva de un Presidente de la Corte Centroamericana de Justicia; R. Dougherty Liekens, "Integración económica, política y jurídica desde las perspectivas del Parlamento Centroamericano (Parlacen)", *Memoria del Seminario sobre aplicación de normas internacionales* (Granada, Nicaragua, 3,4 y 5 de setiembre de 1996), Managua, 1997, pp. 101-107.

⁷ Vid. J. Luch English, *La théorie politique de l'intégration et son application à l'Amérique latine*, Lovaina, 1970.

realidad histórica y extensión cronológica y de la diferente idiosincrasia de los habitantes de la mayoría de los países que las integran, median, por ejemplo, entre la Comunidad Europea y el Mercosur, importantes diferencias sustanciales.

4. La concepción y práctica de la cooperación regional presenta también importantes diferencias en las regiones de América Latina y de África y en la región de Asia-Pacífico⁸. Mientras en la primera adquiere un carácter eminentemente institucional, dotado de reglas y objetivos rígidos y de un alto componente formal y burocrático, en la segunda se privilegia una cooperación de carácter funcional, prefiriéndose evitar institucionalizar la cooperación. Ejemplos notables de la importancia que se asigna a los mecanismos flexibles e informales, son los distintos foros y Conferencias de Cooperación (PBEC, PECC, APEC...) que han surgido en la Cuenca del Pacífico y la resistencia que varios países de la ASEAN y China demostraron al intento estadounidense de avanzar en compromisos formales de integración económica en el seno del APEC (Foro de Cooperación Económica de la región Asia-Pacífico). El único caso donde se registra un mayor grado de institucionalización formal es el Grupo ASEAN en el que sólo el Acuerdo de Libre Comercio de ASEAN (AFTA), surge como un mecanismo más formal. Estas diferencias deberían ser tenidas muy en cuenta por América Latina y el Caribe en el momento de concebir los mecanismos directos necesarios para el diálogo y la cooperación.

No puede desconocerse, sin embargo, que en esta zona geográfica, en concreto, en Sudamérica ya se habían configurado intentos de integración económica a lo largo del siglo XX. Por ejemplo, hubo una iniciativa para crear una unión aduanera entre Argentina y Brasil en 1940. Asimismo, en la década del sesenta y fines de la del setenta, se ensayó otro modelo por parte de los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay con la LAFTA, primero, y con la LAIA, posteriormente, en el marco de la ALADI y de los Tratados de Montevideo. Sin embargo, lo verdaderamente ver-

⁸ Vid. el documentado informe de R. Pizarro, *Comparative Analysis of Regionalism in Latin American and Asia-Pacific*, Santiago de Chile, 1999.

tebrador de la nueva apertura económica en el subcontinente, ha sido el proceso que comenzó a gestarse a mediados de la década del ochenta y que reveló una nueva concepción por parte de los gobiernos latinoamericanos. La actualidad nos ha traído, por añadidura, una situación en el área que, al margen de inevitables invocaciones bolivarianas, ha sido una constante histórica en directa relación con el legado colonial⁹: la diversidad de América Latina. Se habla así de Indoamérica, resultado del sincretismo de la colonización española y de los imperios azteca e inca; de Afroamérica, en que los europeos y los indígenas autóctonos reciben la fuerte influencia de la emigración africana y que abarca desde el mar Caribe hasta Río de Janeiro y una porción de la costa del Pacífico y de Euroamérica que coincide con el Cono Sur donde la debilidad demográfica y cultural de las poblaciones indígenas abrió espacio a una cultura directamente transplantada de Europa. Evidentemente estamos ante una clasificación, brillante pero muy interesada, que pretende una justificación histórica de la razón de ser de Mercosur, y las bondades de su vinculación económica con Europa, y de las reticencias hacia otros modelos de regionalismo en el área, pero que es una muestra indudable de los esfuerzos de imaginación para la búsqueda de soluciones superadoras de la identidad nacional tan arraigada en el Continente¹⁰.

2. Exteriorizaciones del “regionalismo abierto”

5. Las actuales manifestaciones del regionalismo tienen peculiaridades muy distintas de los esfuerzos de integración desplegados en la región en décadas pasadas. El modelo de integración que ahora se practica ha recibido acertadamente el nombre de “regionalismo abierto”, ya que conjuga el interés de los países de otorgarse mutuamente un trato preferencial, con el imperativo de simultáneamente mantener, e intensificar los vínculos con el

⁹ El estudio histórico de las distintas regiones del continente a partir de la estructura virreinal se encuentra en la obra clásica de T. Halperin Donghi, *Historia contemporánea de América Latina*, 13ª ed. (la primera es de 1969), Madrid, 1998.

¹⁰ Vid. A. Ferrer, “América Latina y la globalización”, *Revista de la CEPAL*, n° extraordinario, 1998, pp. 153-160.

resto del mundo¹¹. Esta formulación, originada en el APEC, ha sido adoptada y difundida en América Latina por la CEPAL. Según esta Comisión, el regionalismo abierto consiste en “una interdependencia impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial general, acompañada de acuerdos de carácter preferencial”; se supone que las actuales tendencias a la globalización de la competencia y la internacionalización de la producción imponen a los países la apertura de la economía al comercio y la inversión internacionales. Esto, sin embargo, no excluye una apertura preferencial, y por ende más profunda, con respecto a otros países de la misma región; antes al contrario, la liberalización general y la apertura preferencial pueden complementarse mutuamente, con el objeto de elevar la competitividad y dar dinamismo a la economía.

El regionalismo abierto se distingue de las formas de integración que predominaron en América Latina y en Asia¹² hasta la década de los ochenta. Mientras estas últimas (llamadas ahora modelos cerrados de integración) consistían en una protección ampliada, el regionalismo abierto intenta crear nuevas corrientes comerciales sin afectar las existentes, por ejemplo el Acuerdo marco entre México, integrante del TLCAN, y la UE, o la existencia de diferentes grupos regionales dentro del APEC. La integración regional se percibe ahora como una vía para mejorar la inserción de los países participantes en la economía internacional. Por ello resulta esencial, entre otras condiciones, que la protección hacia terceros países sea moderada y, en lo posible, disminuya en el tiempo. Consecuentemente, la magnitud del “regionalismo” en la inserción internacional de América Latina y el Caribe debe entenderse como una liberalización aún más acentua-

¹¹ La nota distintiva del viejo regionalismo era “su carácter cerrado, introvertido y excluyente, frente al nuevo regionalismo abierto, que permite múltiples relaciones interregionales” (Cf. F. Aldecoa Luzárraga y N. Cornago Prieto, “El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. L, 1998, pp. 63).

¹² Vid. M. Kuwayama, *Open Regionalism in Asia Pacific and Latin America: a Survey of the Literature*, Santiago de Chile, 1999, y la obra compilada por el mismo autor, *Nuevas políticas comerciales en América Latina y Asia. Algunos casos nacionales*, Santiago de Chile, 1999.

da de los flujos intrarregionales de bienes, servicios, capitales y, en lo posible, de la mano de obra. Para minimizar los costos de desviación de comercio y maximizar los beneficios de la creación del mismo, es deseable que el esquema de integración lleve a la constitución de un mercado ampliado de suficiente envergadura. Lo anterior comporta, en esencia, que el acuerdo obliga a la liberación de lo esencial del intercambio mutuo a medio plazo, que dicho acuerdo incorpore varios países, y que esté abierto a la adhesión de otros países de la región. Procediendo de este modo se va generando una zona de integración, permeable a la competencia desde terceros países, donde se generen las condiciones necesarias para competir en terceros mercados.

No debe descartarse la afirmación categórica que declara la compatibilidad del regionalismo abierto con la liberalización multilateral. Ello requiere, empero, una apertura por parte de los países de la región que les conduzca a reestructurar su estructura productiva con el objeto de incrementar la productividad de los factores a través del acceso a tecnologías avanzadas de mejor calidad y menor costo¹³. El acceso preferencial a los mercados de la región, en un marco de apertura, permitiría condiciones relativamente mejores que las del mercado internacional pero sin desmejorar la competencia existente en el mismo.

6. Dentro del denominado “regionalismo abierto”, una nota fundamental de América Latina y el Caribe, está en relación directa con la proliferación de acuerdos (bilaterales) de libre comercio durante los años noventa paralelamente a la creación de las importantes áreas de comercio preferencial subregional. En consecuencia, los años noventa bien podrían llamarse la década de los Acuerdos de libre comercio en América Latina que incluyen múltiples tratados bilaterales o entre grupos de países. Todos los países tienen barreras o protecciones comerciales, mas si un subconjunto de países establecen un acuerdo comercial preferencial esto implica una reducción de tarifas entre los países miembros del Acuerdo.

¹³ Vid. C. Espósito, “El Mercosur entre el regionalismo y el multilateralismo”, *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las VIII Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, 2000, pp. 71-83.

Un Acuerdo de Libre comercio posee una estructura compleja desde el punto de vista conceptual: por una parte, la reducción de las barreras comerciales implica aumento de eficiencia y de bienestar social; por otra, se generan distorsiones por cuanto hay discriminación entre bienes procedentes de distintos países. En síntesis un Acuerdo de libre comercio es discriminatorio por cuanto implica preferencias arancelarias para los países miembros, pero, al mismo tiempo implica un movimiento hacia el libre comercio entre los países. Los Acuerdos de libre comercio que se establecen en la práctica corresponden generalmente a países que ya tienen una larga y gran interacción comercial, poseyendo la geografía y la proximidad una incidencia importante, por consiguiente, en estos casos, los efectos de creación de comercio debieran dominar los efectos de desviación de comercio. Esto es particularmente válido cuando el comercio intra-sectorial es más importante que el comercio inter-sectorial.

Entre otros importantes elementos, estos nuevos acuerdos se caracterizan por establecer programas de integración económica relativamente más ambiciosos o de mayores alcances, en contraste con las metas más limitadas que se fijaron todos los acuerdos de este tipo negociados y suscritos con anterioridad. Algunos de ellos recogen, como objetivo central del respectivo proyecto de integración económica, el establecimiento de una “zona de libre comercio”, incorporando programas de eliminación de las barreras al comercio de carácter automático y lineal y sujetos a un calendario preciso. Otros amplían el ámbito de materias de los correspondientes proyectos de integración, incluyendo postulados sobre futuras realizaciones orientadas a la liberalización de los obstáculos al comercio de servicios y al flujo de capitales, así como instrumentos y mecanismos especiales para el desarrollo de acciones de cooperación económicas en diversas áreas de especial interés de los países participantes. Desde el punto de vista institucional, uno de los rasgos más destacables de estos acuerdos es que incorporan, como parte de sus normas básicas, regímenes sobre medios para la solución de las controversias que pudieran surgir entre los países firmantes a propósito de la aplicación de las normas de su correspondiente ordenamiento jurídico. La mayor amplitud y profundidad de las metas postuladas por estos acuerdos, así como la mayor sofisticación de algunos de sus ins-

trumentos, explican, en buena medida, la necesidad del desarrollo de dichos regímenes. Los nuevos acuerdos de alcance parcial que se distinguen por los rasgos señalados adoptan procedimientos de liberalización de las barreras al comercio de bienes de carácter automático y lineal y propenden, por este motivo, al establecimiento en unos casos a verdaderas “zonas de libre comercio” entre los países participantes, mientras que en otros casos mantienen el procedimiento de eliminación de barreras al comercio basado en la negociación, en forma periódica, de preferencias arancelarias.

Todos los acuerdos de este tipo incorporan dispositivos para el futuro desarrollo de programas destinados a la eliminación de obstáculos al comercio de servicios y al flujo de capitales e inversiones e incluyen instrumentos o mecanismos para el desarrollo de programas especiales de cooperación económica en diversas áreas. Sin embargo, cabe dejar constancia de que en los últimos tiempos ha disminuido de manera significativa el número de nuevos acuerdos de libre comercio suscritos entre los países de la zona por diversas razones. De un lado, porque los dos países que los impulsaban, Chile y México, completaron los acuerdos que pretendían. De otro lado, porque aumentó el interés por buscar áreas de convergencia entre esquemas subregionales, lo que se expresa en las actuales negociaciones entre el Mercosur y la CAN y en la firma de acuerdos entre esquemas subregionales y países no miembros, como ocurrió, por ejemplo, entre los países del MCCA y la República Dominicana. Estos acercamientos obedecen en parte a los desafíos que planteó el lanzamiento del proceso de negociación hemisférica a principios de 1998, pero también responden a la aspiración de los países de América Latina y el Caribe de ampliar los espacios económicos, que son aún demasiado limitados para poder enfrentar con éxito la competencia internacional.

III. El proceso de integración y manifestaciones

1. Foros de integración en América Latina y el Caribe

7. Constituye la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) el más antiguo y amplio foro de integración de América Latina¹⁴. Sus orígenes se remontan a 1960 con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que fue modificada por el Tratado de Montevideo de 1980 y que dio nacimiento en ese año a la ALADI¹⁵. La Asociación pretende ser el punto de encuentro de los países de la Comunidad Andina y de los del Mercosur. La aspiración hacia la creación de un mercado común regional la recoge el Tratado en su art. 3 donde se define la convergencia como “la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones parciales entre los países miembros”. Los intentos de multilateralizar los compromisos adquiridos no avanzaron, como reflejo de una débil voluntad política al respecto o debido a preferencias que fueron otorgadas tomando en cuenta las diferencias de grado de desarrollo y de capacidades productivas existentes en la región.

En el marco del Tratado de Montevideo de 1980, entre sus once países miembros se han celebrado casi un centenar de acuerdos bilaterales y sub-regionales en materia comercial y en otras áreas, como el turismo y el transporte¹⁶; sin embargo fue a partir de 1990 cuando la integración adqui-

¹⁴ Vid. con carácter general, G. Magariños, “Principios e instituciones de la ALADI”, *Integración Latinoamericana*, n° 160, 1990.

¹⁵ Vid. F. Peña, “La cláusula de la nación más favorecida en el sistema jurídico de la Asociación Latinoamericana de libre comercio”, *Derecho internacional económico* (F. Orrego Vicuña, dir.), vol. I, México, 1974, pp. 153-166; *id.*, “El régimen jurídico de la transformación de la ALALC en la ALADI”, *Integración Latinoamericana*, n° 65, 1982, pp. 33-36; W. Hummer y D. Prager, *Pertenencia simultánea a diferentes sistemas de integración*, Buenos Aires, 1998, pp. 69-73.

¹⁶ Vid. ALADI: *Evolución de las negociaciones y el comercio entre los países de ALADI y los países de Centroamérica y el Caribe* (ALADI/SEC/di 1280), 27 de enero de 2000. En este informe se estudia el avance de los acuerdos suscritos a partir del art.

rió un nuevo impulso mediante un proceso creciente de incorporación de acuerdos de “nueva generación”. A finales de siglo se había completado un entramado de Acuerdos de Complementación Económica, que conducirán a la conformación de una zona de libre comercio entre los países miembros de la ALADI en el año 2005. Paralelamente, se definió un nuevo enfoque político de la integración. Los acuerdos de “tercera generación” fueron complementados por otros hechos integradores, que reforzaron los espacios económico-político-culturales surgidos en la región, y el proceso adquirió nueva dinámica.

8. A través de declaraciones y decisiones en sus foros regionales los países miembros de ALADI han renovado su concepción política de la integración, atribuyéndole funciones de apoyo en el enfrentamiento de los desafíos derivados de las circunstancias propias y mundiales. La ampliación de mercados externos mediante la liberación mutua del comercio pasó a constituir un elemento indispensable del entendimiento político de las funciones de la integración. Además, estos mismos Estados han expresado que se debe buscar la integración mediante el desarrollo, la articulación y convergencia de los procesos parciales de integración de modo compatible con los compromisos adquiridos en la OMC, con el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y con las negociaciones realizadas con otros países y en foros internacionales. La integración pasa a convertirse así en una “política de Estado” de los países miembros, con los propósitos de buscar la diversificación de productos, destinos y orígenes en el comercio exterior, de reforzar el compromiso con la democracia y de aumentar su poder de negociación internacional.

Mas el proceso no termina aquí. La integración económica de Latinoamérica cuenta como punto de apoyo fundamental con una serie de instituciones y mecanismos de cooperación que se han formado a través de los años. En el plano político, además de las instituciones propias de cada subregión, destaca el llamado Grupo de Río, compuesto por diez países suramericanos, Panamá y México, un representante de Centroamérica y

25 del Tratado de Montevideo de 1980.

uno del Caribe. Este mecanismo de consulta y cooperación vela por el mantenimiento de la democracia y coordina posiciones sobre relaciones externas de América Latina a través de Jefes de Estado y de Gobierno de la región. Pero sin duda, pese a su dependencia de las Naciones Unidas, ocupa un lugar preferente en todo el proceso de integración desarrollado en América Latina y el Caribe y desde sus propios orígenes la Comisión Económica de la NU para América Latina (CEPAL).

2. Descripción del escenario¹⁷

9. La integración de las economías de América Latina y el Caribe fue una aspiración que comenzó manifestarse la década de los cincuenta y a ponerse en práctica en la de los sesenta¹⁸ a partir de un postulado de base: que la integración es una vía de solución para los problemas económicos por todo lo que contribuye a reforzar un poder único de negociación frente a los países más desarrollados en el marco del comercio internacional. Las dificultades hacia la practicabilidad por parte de muchos Estados del área de una actuación fuerte en el contexto mundial exigen la creación de esfuerzos integrados para mantener con viabilidad una “posición común” que fuese convincente. Dicho de otro modo, se trataba propiciar la aparición de un “nuevo actor” en el comercio internacional reconocido por su potencial y participación efectiva por la comunidad internacional.

Tradicionalmente, las mayores rémoras que han encontrado los procesos de integración en América Latina y el Caribe han provenido de algunos sectores del espectro empresarial, particularmente del industrial. El proteccionismo que le ofrecían las políticas de sustitución de importaciones de ámbito nacional generaba reticencias respecto a la competencia que pudiera provocar una apertura a los productores de otros países de la re-

¹⁷ Con carácter general *Vid.* J.C. Fernández Rozas, “Los modelos de integración en América Latina y el Caribe y el Derecho internacional privado”, *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las VIII Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, 2000, pp. 151-192, esp. pp. 165 ss.

¹⁸ *Vid.* F. Orrego Vicuña, “Development in the Latin American Free Trade Association”, *Proceeding of the American Society of International Law*, 1967, pp. 174-181.

gión. Por otro lado, existían recelos de que la nueva situación pudiese llevar a situaciones impredecibles y traer consigo una competencia desleal. Estas desconfianzas eran mayores en las economías pequeñas y de tamaño intermedio en las cuales no se contaba con las escalas y los niveles tecnológicos de las economías más grandes. Por su parte, en el sector agrícola también se generaron resistencias, pero no tuvieron mayores repercusiones porque en casi todos los casos sus preocupaciones y situación particular fueron tomadas en cuenta en el diseño de los instrumentos de integración.

Varió la situación, sin embargo, a finales de los años ochenta a través de la apertura unilateral y generalizada de los mercados que se correspondía con un giro marcadamente neoliberal condicionada por los créditos multilaterales que habían sido concedidos con el fin de hacer frente a la deuda externa¹⁹. La competencia a enfrentar no era ya la de los productores de los países socios de la región, sino la de los grandes productores a escala mundial. En tales circunstancias, las concesiones que podrían hacerse a estos últimos no tendrían mayores consecuencias. Por otra parte, como la apertura de los mercados se realizó habitualmente durante períodos de recesión e inestabilidad, los empresarios nacionales se encontraban en una situación en la cual los mercados domésticos eran débiles y la situación financiera de las empresas vulnerable, por lo que se precisaban procedimientos alternativos para la viabilidad o supervivencia de ellas. Y esa situación se vio agudizada por las crisis financieras que se presentaron en varios países de la zona con la consiguiente disminución de protagonismo de los sectores empresariales que todavía veían la apertura con recelo. La posibilidad de acceso a nuevos mercados a través del incremento de las exportaciones y la de obtener apoyo financiero y acceso a los mercados a través de la asociación con empresarios extranjeros logró superar, en muchos casos, las reticencias en contra de los procesos de integración. Al parecer, la perspectiva de que los nuevos intentos de integración se harían respetando escrupulosamente las normas de mercado y con una participa-

¹⁹ Cf. F. Porta, "América Latina en los años 90", *Anuario Internacional CIDOB*, 1992, p. 710. Asimismo Vid. el informe de la CEPAL, *Internacionalización y regionalización de la economía internacional: sus consecuencias para América Latina* (LC/L.644), Santiago de Chile, 1991.

ción activa de los agentes económicos privados también repercutieron favorablemente para el cambio de talante que se produjo en esta etapa.

10. Las condiciones de estabilidad política y económica de la década de los noventa así como la adopción de modelos novedosos de regionalismo abierto han permitido avances significativos²⁰. Dentro del contexto de la globalización, América Latina pasó, acaso de manera traumática, de una etapa intervencionista de marcado matiz nacionalista, a un marco claramente neoliberal, con una reducción del papel del Estado y sus consiguientes secuelas: la disminución del gasto público y la privatización del proceso productivo y de servicios. Antes, las políticas intervencionistas también tenían un paradigma internacional, llamado el nuevo orden económico internacional (NOEI), a través del cual se querían trasladar desde una perspectiva global las políticas dirigistas que los gobiernos ya aplicaban a escala local: controles del comercio de ciertos productos primarios, subsidios de países ricos a pobres, preferencias y otros. El proceso descrito no está exento de albures toda vez que el desarrollo de la integración en la zona, frente a lo que ocurre en otras áreas geográficas, conduce inexorablemente al dominio del país hegemónico como ocurre, señaladamente, con los EE UU; tal peligro sólo puede paliarse evitando las tendencias a concentrar el comercio de forma exclusiva en su sólo mercado²¹.

Actualmente hay cuatro uniones aduaneras en el hemisferio en proceso de consolidación, a saber: la Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad y el Mercado Común del Caribe (Caricom) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). Pese a los avances logrados, estas uniones son aún imperfectas debido a las excepciones que afectan los márgenes de preferencia y a la participación limitada o restringida de algunos países. No obstante, estos esquemas son los que han registrado los más altos incrementos del comercio intrarregional mientras se

²⁰ Vid. el Informe correspondiente a 1997 del BID, *América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social*, Washington, 1997.

²¹ CEPAL, *Informe de la reunión de expertos sobre perspectivas de la economía mundial y opciones de América Latina y el Caribe* (LC/R.1065, 24 de octubre de 1991).

está a la espera de que promuevan la formalización de un mercado unificado entre sus miembros durante los próximos años²².

11. Al lado de estas experiencias coexisten en América Latina y el Caribe zonas de libre comercio en su dimensión más clásica, caracterizadas por su naturaleza esencialmente comercial al fomentar la reducción arancelaria con mecanismos sencillos y transparentes, aunque con un moderado grado de diferenciación selectiva en términos de ritmos y modalidades de liberalización entre grupos de bienes. Bajo esta modalidad se pueden clasificar las zonas de libre comercio pactadas por Chile con varios países como Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Venezuela. Estos acuerdos promueven el desarme pleno de prácticamente la totalidad del universo arancelario. Junto a estas experiencias han ido apareciendo zonas de libre comercio calificadas de “nueva generación” que abarcan un espectro más amplio que el del comercio de bienes, extendiéndose a capítulos como servicios, inversiones, propiedad intelectual y compras estatales; contienen disposiciones más complejas y elaboradas de regulación de la competencia, y una mayor selectividad en el proceso de ampliación del mercado. Se incluirían en esta categoría los tratados suscritos entre México, Colombia y Venezuela (G3), México y Costa Rica, México y Bolivia. Si agregamos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los acuerdos de nueva generación abarcarían cerca de un 86% del comercio intrahemisférico de 1994 y se espera que en el año 2005 logren la eliminación total de aranceles al comercio entre los participantes, para el 95% de los incisos arancelarios.

A su lado se encuentran acuerdos de la envergadura del Acuerdo Marco entre la Comunidad Andina (CAN) y el Mercosur de 16 de abril de 1998 que han realizado otro salto cualitativo y cuantitativo en el proceso de articulación y convergencia de los Acuerdos Parciales y un avance significativo en las condiciones necesarias para alcanzar un marco normativo común de la Asociación²³. En los avances del proceso de integración di-

²² Vid. las ponencias recogidas en la obra editada por G. Lopes, *Los procesos de integración: las experiencias de Centroamérica y Europa*, San José de Costa Rica, 1998.

²³ La firma del Acuerdo de Complementación para la conformación de una zona de

chos acuerdos están estrechamente vinculados con otros hechos integradores de gran significación como la multiplicación de proyectos de conexión entre los sistemas nacionales de energía, transporte y comunicaciones; la explotación de recursos naturales y energéticos compartidos; la creación de nuevos espacios económicos urbanos, rurales y mineros en el interior del continente sudamericano; la proliferación de iniciativas económicas y sociales de los empresarios y de las demás parcelas de la población; y una interacción progresiva y creciente entre las iniciativas políticas, que dan continuidad a los compromisos de integración.

12. El proceso de integración en el hemisferio americano ha ofrecido al regionalismo una serie de notas distintivas. En primer lugar está la diversidad, que se traduce en formas de institucionalización muy variadas y con estructuras orgánicas distintas; en segundo término está la colaboración de los países en dos o más experiencias, al margen de la existencia de multitud de tratados multilaterales y bilaterales sobre libre comercio; por último se observa cómo las experiencias adoptadas intentan ser compatibles con el multilateralismo, a través de las fórmulas del regionalismo abierto²⁴. Dicho proceso posee una dinámica propia, cuya cronología está marcada por los compromisos de liberalización del comercio contenidos en los Acuerdos de última generación que, según las previsiones, culminarán hacia el año 2005 y que se ve reforzado por otros hechos integradores. Los resultados alcanzados por estos diferentes procesos de integración constituyen un capital obtenido con mucho esfuerzo, cuya defensa y perfeccionamiento se convierten en un objetivo común cada vez más importante

libre comercio se hizo realidad el 16 de diciembre de 2003, tras intensas negociaciones. Su entrada en vigor fue fijada para el 1 de julio de 2004. Suscribieron el acuerdo Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay (Estados Miembros del Mercosur), Colombia, Ecuador y Venezuela (Países Miembros de la CAN). Bolivia y Perú tienen acuerdos de libre comercio con el Mercosur desde el 17 de diciembre de 1996 en el caso del primero (ACE N° 36) y desde el 25 de agosto de 2003 en el caso del segundo país andino (ACE N° 58).

²⁴ A dichas notas cabría añadir el impulso gubernamental y el protagonismo empresarial (Cf. J. Ibáñez, "El nuevo regionalismo americano en los años noventa", *Iberoamérica ante los procesos de integración*, op. cit., pp. 328-329).

para los Estados implicados que puede facilitar su inserción en procesos más amplios, de ámbito hemisférico y mundial, incrementando además su poder de negociación en los mismos.

IV. El nuevo escenario trazado por el ALCA

1. La Cumbre de las Américas celebrada en Miami en diciembre de 1994

13. Hasta mediados de la década de los ochenta existía una clara diferenciación entre el espacio económico conformado por los países de América Latina y el Caribe, por una parte, y los países desarrollados del continente (EE UU y Canadá), por la otra. Se partía del supuesto de que la integración era un proceso destinado a la complementación de las economías en desarrollo de la región con el objeto de fortalecer su desarrollo y su presencia en los mercados internacionales. De esta suerte, los países desarrollados del hemisferio actuarían en tales mercados a través de los mecanismos multilaterales y no por medio de acuerdos preferenciales. La creación del TLCAN modificó este panorama. Ya con la firma de un acuerdo de libre comercio entre EE UU y Canadá en 1989 se había iniciado en el continente la figura de acuerdos preferenciales de comercio entre países desarrollados. Posteriormente, la incorporación de México y la firma del TLCAN introdujeron la posibilidad de tales acuerdos entre países de grados de desarrollo muy disímiles. En este tratado el componente regional es preponderante, por sobre la similitud de grados de desarrollo²⁵.

Concretamente, en la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en diciembre de 1994, 34 líderes políticos del hemisferio occidental aproba-

²⁵ Inicialmente se planteó la posibilidad de que el ALCA pudiera conformarse mediante la ampliación del TLCAN con la incorporación paulatina de países de América Latina y el Caribe. La idea fue abandonada debido a que ello significaba la subordinación de antemano a la normativa del TLCAN y la fragmentación de los esquemas y acuerdos de América Latina y el Caribe. También porque el acceso sucesivo a esta área de libre comercio, además de ser difícilmente ampliable, podía significar la marginación, o al menos una fuerte desventaja competitiva, para quienes lo hicieran tardíamente.

ron la propuesta de EE UU de establecer un área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005, aunque se esperaba un progreso considerable para antes del año 2000. El “Plan de Acción” de la Cumbre en materia de comercio estableció los siguientes apartados:

“1) Al tiempo que procuramos la integración económica y el libre comercio en el Hemisferio, reafirmamos nuestro firme compromiso con las reglas y disciplinas multilaterales. Respalamos la plena e inmediata instrumentación de la Ronda Uruguay, las activas negociaciones multilaterales en la Organización Mundial de Comercio (OMC), los acuerdos comerciales bilaterales y subregionales, y otros arreglos comerciales que sean compatibles con las disposiciones del GATT/OMC, y que no levanten barreras a otras naciones.

2) Los países del Hemisferio han alcanzado logros extraordinarios en cuanto a la liberalización del comercio y la integración subregional. El libre comercio y la creciente integración económica son factores clave para el desarrollo sostenible. Se avanzara en este sentido en la medida en que nos esforcemos por conseguir que nuestras políticas ambientales y de liberalización comercial se apoyen mutuamente, tomando en cuenta los esfuerzos emprendidos por el GATT/OMC, así como otras organizaciones internacionales. En la medida en que avance la integración económica en el Hemisferio, aseguraremos un mayor grado de observancia y promoción de los derechos de los trabajadores, tal y como están definidos en los convenios internacionales pertinentes. Evitaremos las restricciones encubiertas al comercio, de acuerdo con el GATT/OMC y otras obligaciones internacionales.

3) Nos esforcaremos por maximizar la apertura de los mercados a través de altos niveles de disciplina, a medida que nos aprovechamos de los acuerdos vigentes en el Hemisferio. También nos esforcaremos por celebrar acuerdos equilibrados e integrados, incluidos entre otros los siguientes: barreras arancelarias y no arancelarias que afecten el comercio de bienes y servicios; agricultura; subsidios; inversión; derechos de propiedad intelectual; compras del gobierno; barreras técnicas al comercio; salvaguardias; reglas de origen; derechos antidumping y compensatorios; normas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios; solución de controversias y políticas de competencia.

4) Reconocemos que las decisiones sobre los acuerdos comerciales siguen siendo un derecho soberano de cada país. Asimismo, reconociendo la importancia del cumplimiento efectivo de los compromisos internacionales, cada nación adoptara las medidas necesarias, de conformidad con sus propias leyes y procedimientos, para ejecutar los acuerdos en las áreas cubiertas por este plan de acción.

5) A medida que trabajamos con el fin de lograr el “Área de Libre Comercio de las Américas”, se proporcionarán oportunidades tales como asistencia técnica, a fin de

facilitar la integración de las economías más pequeñas e incrementar su nivel de desarrollo²⁶.

A partir de aquí se han sucedido distintas reuniones de Ministros de Comercio del área y diversos foros empresariales²⁷. Cabe hacer referencia a la Tercera Cumbre de las Américas que se celebró en Quebec los días 20 a 22 de abril de 2001 donde se aprobó formalmente la decisión de los Ministros de publicar lo más pronto posible el primer borrador del Acuerdo del ALCA en los cuatro idiomas oficiales. Este acuerdo se publicó en el sitio electrónico oficial del ALCA el 3 de julio de 2001 y existe un tercer borrador de 21 de noviembre de 2003²⁸. Por otra parte, se establecieron fechas límite para la conclusión y la implementación del Acuerdo del ALCA. Las negociaciones habrán de concluir, a más tardar, en enero de 2005, y la entrada en vigor del acuerdo se procurará a la mayor brevedad posible tras el fin de las negociaciones, a más tardar en diciembre de 2005.

2. Planteamiento y dificultades del ALCA

14. La propuesta del ALCA extiende este enfoque a todo el hemisferio occidental (excepto Cuba). La dimensión e importancia que tendría esta área de comercio plantea como problema la relación entre la integración latinoamericana y la hemisférica y, en consecuencia, la articulación entre ambas y entre cada una de ellas y los acuerdos de integración subregionales plurilaterales y bilaterales ya existentes. El planteamiento del ALCA supone en la práctica una cuestión previa. Su creación, y las formas que adopte, en caso de surgir a la luz, podría determinar el carácter y posible alcance de todos los otros esquemas de integración regionales, e incluso el

²⁶ Vid. E. Paz Barnica, "La Cumbre de las Américas y la cooperación hemisférica", *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1995, pp. 195-266.

²⁷ Posteriormente, los ministros de comercio se reunieron en Denver, Colorado, en septiembre de 1995, y en Cartagena, Colombia, en marzo de 1996, en Belo Horizonte, Brasil, en 1997, San José de Costa Rica, en 1998 y Toronto, en 1999, donde establecieron diversos grupos de trabajo.

²⁸ http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft03/Index_s.asp.

tipo de vinculación de los países o grupos subregionales con países o grupos extrarregionales²⁹. No en vano el ALCA constituye uno de los procesos de negociación comercial más ambiciosos y, por ello, más complejos de la historia, en la medida en que abarca un conjunto muy heterogéneo de países, que incluyen desde la economía más grande del mundo hasta algunas de las más pequeñas, y desde el país más desarrollado hasta muchas que se encuentran apenas en las primeras etapas de su desarrollo. Para las economías pequeñas y menos adelantadas plantea, por lo tanto, incertidumbres y ajustes considerables. El tejido productivo de estas economías está constituido por empresas pequeñas, que acusan en muchos casos retrasos tecnológicos considerables y no tienen acceso a recursos financieros y al personal calificado que exige un contexto más competitivo. Los sistemas tributarios de algunos de estos países deben, además, experimentar cambios sustanciales para adecuarse a la pérdida de ingresos provenientes del comercio exterior.

Las negociaciones del ALCA se rigen por una serie de principios rectores presidido por consenso que debe regir la toma de decisiones y por la transparencia; además pretenden ser congruentes con las reglas y disciplinas de la OMC. El objetivo es el establecimiento de un compromiso único (*single-undertaking*) que, en principio, sea compatible con otros acuerdos bilaterales y subregionales. De esta suerte los países pueden negociar o aceptar las obligaciones derivadas del ALCA en forma individual, o como miembros de grupos de integración subregionales, prestándose particular atención a las necesidades de las economías más pequeñas.

15. El perfeccionamiento del ALCA requiere, pues, el desarrollo de mecanismos financieros, tecnológicos y de otro tipo necesarios para apoyar de manera solidaria y decidida una transición ordenada de los países más pequeños y menos adelantados a un área de libre comercio hemisférico, que permita salvaguardar sus intereses legítimos. Los grupos de trabajo han empezado a dar los primeros pasos hacia la consolidación del área, los

²⁹ Vid. J.J. Taccone, "Integración en América Latina y el Caribe y perspectivas del ALCA", *Integración y desarrollo del Gran Caribe, IX Congreso de Economistas de América Central y el Caribe*, Tegucigalpa, 1999, pp. 158-178.

que probablemente incluirán procedimientos para la aceptación mutua de normas para productos y la declaración de aduanas por vía electrónica³⁰. Se afirma que la falta de autoridad de negociar con mayor flexibilidad y rapidez ha perjudicado la credibilidad de EE UU ante otros participantes del ALCA. La cuestión estratégica ha pasado a ser cómo restablecer el consenso político en EE UU para negociar el ALCA, mientras otros países del hemisferio occidental siguen concertando acuerdos de comercio entre ellos generalmente aceptando normas de servicios, inversiones y protección de propiedad intelectual más reducidas que las que desea incorporar EE UU en el ALCA. Debe tenerse en cuenta que la envergadura del ALCA tendrá como consecuencia la relegación progresiva de los acuerdos de integración y de cooperación latinoamericanos existentes hasta ahora y no es de extrañar que desde su posición hegemónica los EE UU sean en buena medida indiferentes a las rivalidades comerciales que se presentan dentro de la región. Y ello no ha quedado limitado, hasta el momento, por la concepción de ciertos países liderados por Brasil que conciben el ALCA como una suerte de adaptación de los vigentes procesos de integración³¹. La realidad es que la falta de consenso presente en la reunión de la OMC en Cancún también se puso de relieve en la reunión Miami (noviembre de 2003) donde quedó bien patente que el gobierno de EE UU no pretende otra cosa que imponer su agenda íntegra a título de “consenso” general, desapareciendo un espíritu de desarrollo conjunto y mucho menos un ejercicio de cooperación entre todos los países involucrados. En esto se diferencia de los esquemas subregionales de integración y de los planteamientos sobre un mercado común de América Latina y el Caribe.

Además en la proyectada zona de libre comercio hemisférica los países de América Latina y el Caribe tendrían desventajas evidentes en sectores tan fundamentales tales como la infraestructura, los transportes, las telecomunicaciones, los servicios financieros, la cercanía a los mayores mercados y los recursos humanos. Un impulso solidario para superar tales in-

³⁰ Vid. BID, *De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos del ALCA*, Washington, 1996.

³¹ J.A. Guilhon Albuquerque, “El ALCA en la política exterior brasileña”, *Política Exterior*, vol. XVI, n° 85, 2002, pp. 174-188.

suficiencias permitiría, en principio, potenciar las ventajas comparativas y competitivas que pudieran tener en otras áreas. A esto se añade la perspectiva de que los países del TLCAN se han comprometido, dentro del marco de la APEC, a crear una zona de libre comercio con la región asiática. Además, los EE UU trabajan activamente en el establecimiento de otras zonas de libre comercio con países del continente africano de suerte que, si esos proyectos se concretan, el libre comercio de los países más desarrollados del hemisferio podría extenderse a la mayoría de los competidores potenciales de América Latina y el Caribe en esos mercados. El grado de profundidad de los acuerdos que se alcancen a nivel hemisférico determinará, en consecuencia, el margen de maniobra del cual dispondrán los grupos subregionales para adquirir compromisos entre ellos y para aumentar los vínculos existentes dentro de cada uno de ellos. Las alternativas posibles son múltiples y aún no han sido suficientemente determinadas.

El ALCA se integra dentro del el sistema comercial global diseñado por OMC³², y apostó decididamente las negociaciones multilaterales en el seno de la Tercera Conferencia Ministerial de esta Organización en Seattle, en diciembre de 1999. En concreto, los procesos del ALCA y de la OMC aunque con objetivos diferentes están vinculados a las negociaciones tendentes a la creación de una consistente Área de Libre Comercio. Y, de hacerse realidad, el ALCA sería el mayor acuerdo de libre comercio en la historia, con un producto interior bruto (PIB) de más de 9 billones de dólares y un mercado potencial de 765 millones de personas. El impulso subyacente al proceso procede de la pujante integración económica que se ha producido en el hemisferio occidental desde 1990 y del deseo común del Norte y del Sur del continente de beneficiarse del libre acceso a los mercados. De esta suerte se ha estimado que la conclusión del ALCA podría suponer para América Latina un crecimiento económico adicional del 1,5%

³² En la Cumbre de las Américas, la Cuarta Reunión Ministerial de Comercio que tuvo lugar en San José de Costa Rica el 19 de marzo de 1998, la declaración conjunta afirmó con contundencia que el ALCA sería congruente con las reglas y disciplinas de la OMC. Con este fin, los países participantes reiteraron su compromiso con las reglas y disciplinas multilaterales, en particular con el art. XXIV del GATT 94 y su Entendimiento en la Ronda Uruguay y el art. V AGCS.

anual. El comercio interamericano se ha intensificado sustancialmente en la década actual como resultado de los procesos latinoamericanos de liberalización, del crecimiento económico sostenido de EE UU y de los acuerdos de libre comercio suscritos en la región desde 1990 y más de 30 convenios de este tipo han entrado en vigor.

V. Crisis de los modelos y perspectivas

16. Frente a las expectativas que se produjeron en los años sesenta los desarrollos practicados la hora actual muestra bien a las claras que los intentos de integración han experimentado insistentes crisis y estancamientos, buscándose salidas nuevas que, sin arrinconar por entero los procesos tradicionales, aporten soluciones más inmediatas y realistas. Un diagnóstico superficial evidencia, en primer lugar, un problema político que se escinde en dos vertientes. La primera, la falta de una auténtica voluntad política real por parte de los Gobiernos, pese a declaraciones programáticas en foros internacionales. La segunda, la ausencia de una continuidad en los propósitos como consecuencia de la inestabilidad y los breves periodos con los que en un Estado concreto se suceden gran cantidad de gobiernos que ofrecen en sus programas alternativas distintas. Se niega, de esta suerte, que la vocación integradora constituya una “política de Estado”. Es más, desde este prisma político cada vez es más frecuente observar en los procesos electorales de la región encendidos discursos bolivarianos y constantes críticas a los modelos de integración a los cuales se les achaca la pérdida de importantes elementos de la soberanía nacional.

La referida ausencia de voluntad política registra otro dato: que los procesos emprendidos no consiguen alcanzar los objetivos mínimos fijados en sus textos originarios lo que obliga a ensayar nuevos modelos quedando muchas veces tanto esfuerzo reducido a una simple “área de negocios”. El mero establecimiento de áreas de libre comercio o estructuras muy primarias de uniones aduaneras parece que no es el instrumento adecuado para una verdadera integración si éstas no vienen acompañadas de acciones coordinadas de política exterior por parte del grupo y del desarro-

llo de los procesos productivos en el interior de la región considerada; mas parece que estamos ante procesos formales de integración que ante instrumentos útiles. No basta compartir objetivos comunes en materia de integración para que el proyecto llegue a buen término; es menester que exista un mínimo de coordinación política que debe traducirse en sectores como el industrial, la política exterior, la política migratoria, la actitud frente a la deuda externa o, incluso, el marco de la defensa. Baste retener que los modelos de integración se han mostrado del todo insuficientes para resolver cuestiones puntuales como, por ejemplo los problemas planteados por la baja de los precios de las materias primas, la pobreza o el desempleo³³. Incluso Mercosur, que es el abanderado del proceso tras haber emprendido el camino hacia el establecimiento de un arancel aduanero común, refleja el ambiente descrito, como se ha demostrado en la “crisis del calzado” entre Argentina y Brasil³⁴ o el “conflicto lácteo”, de diciembre de 2000, al imponer Brasil un arancel extra del 46 % a la producción de leche uruguaya y argentina, por considerar que las empresas productoras que exportaban leche a su mercado estaban incurriendo en prácticas de *dumping*³⁵.

17. Los modelos adoptados a comienzos de los años sesenta en el seno de la ALALC (hoy ALADI) no parece que se acomoden a las circunstancias actuales del comercio internacional; así se han establecido procesos que nada tienen que ser con sus postulados, como la Cuenca de la Plata³⁶ o el propio Mercosur. Por eso dichos modelos corren el peligro de quedar

³³ Vid. D. De Ferranti, G.E. Perry, S.G. Indermit y L. Servén, *Asegurando el futuro en una economía globalizada*, Washington, 2000, pp. 97 ss.

³⁴ Consulta n° 13/99 presentada por Brasil y dirigida a Argentina: “Exigencia de etiquetas en los calzados importados”, *Revista de Derecho del Mercosur*, vol. 3, 1999, p. 103.

³⁵ Desde la perspectiva argentina se aduce que tal actuación sólo se justifica por el interés brasileño de provocar un alza del arancel externo común del Mercosur en un momento en que se estaba realizando una compleja negociación tendente a reducirlo. No obstante la verdadera razón no es otra que las secuelas en este marco comercial de la devaluación del real que se produjo a comienzos de 1999.

³⁶ J.E. Greño Velasco, “Pacto Amazónico y Tratado de la Cuenca de La Plata: Analogías y diferencias”, *RPI*, 1979, pp. 75-92.

absorbidos por la tendencia insaciable de otros arquetipos en constante expansión desde la Cumbre de las Américas de 1994, como el TLCN y el ALCA³⁷. No en vano gran parte de los Gobiernos latinoamericanos contemplan el ALCA como el camino más rápido para acceder de manera preferencial a los mercados de EEUU y de Canadá. El propio SELA que nació con el objetivo de coordinar las posiciones de política exterior de los Estados miembros y de incentivar la cooperación regional no ha tenido éxitos notables en el proceso integrador. A partir de aquí asistimos a una nueva etapa que pudiera calificarse de “doble” o “triple” “militancia” por parte de los países: la búsqueda de alianzas con la UE para equilibrar el peso estadounidense en América Latina, la participación activa en el proceso integrador que corresponde al área donde están ubicados y la negociación en el modelo que ofrece la ALCA³⁸. A ello responde, sin duda, el Acuerdo marco interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados partes, por otra, hecho en Madrid el 15 de diciembre de 1995³⁹. Por otro lado, el ejemplo de Chile es sumamente significativo, que negocia en paralelo una alianza comercial con EE UU y otra con Mercosur, en términos sumamente duros⁴⁰, sin olvidarse de la UE como evidencia el Acuerdo marco de cooperación destinado a preparar, como objetivo final, una asociación de carácter político y económico entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por

³⁷ G.M. Figari, “Argentina y el Mercosur en un sistema global”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, vol. VIII, 1998, pp.101-116.

³⁸ A.L. Reis da Silva, “Más allá del ALCA: el Mercosur y el desafío de la integración hemisférica”, *Foro internacional*, vol. 41, 2001, pp. 137.-167.

³⁹ Vid. R. Alonso García, *Tratado de Libre Comercio, Mercosur y Comunidad Europea. Solución de controversias e interpretación uniforme*, Madrid, 1996, xii+177 pp.

⁴⁰ Debe tenerse en cuenta que Chile tiene los aranceles más bajos que el resto de los países del área mercosureña y ha de esperar que se produzca una liberalización en éstos para poder adoptar una paridad arancelaria. En concreto en la XIX Cumbre del Mercosur que tuvo lugar en Florianópolis en diciembre de 2000 Chile anunció estar dispuesto a integrarse plenamente en el Mercosur cuando esta unión aduanera iguale a su país en eficiencia económica y arancelaria al tiempo que defendió su derecho a negociar paralelamente un acuerdo de libre comercio con EE UU.

otra, hecho en Florencia el 21 de junio de 1996⁴¹; también es significativo el ejemplo de Brasil que, pese a su pertenencia a Mercosur aspira a liderar el bloque del cono sur dentro del ALCA.

⁴¹ Vid. la nota de C. Otero García-Castrillón, *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, t. II, 2002, pp. 197-199.