

## REGIONALISMO Y MULTILATERALISMO: UNA CONVERGENCIA NECESARIA

Alberto VAN KLAVEREN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El nuevo regionalismo latinoamericano*. III. *El regionalismo hemisférico*. IV. *Hacia un regionalismo abierto*. V. *Conclusión: regionalismo y multilateralismo*.

### I. INTRODUCCIÓN

La ampliación de los mercados representa una tendencia cada vez más clara en la economía global. La Unión Europea (UE), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), la Asociación de Estados del Sudeste Asiático (ASEAN), el acuerdo para relaciones más estrechas entre Australia y Nueva Zelanda (CER) y la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC) emergen como ejemplos de esa tendencia. Aunque persiste una gran incertidumbre sobre las implicaciones y la dirección final de estos procesos, el rediseño de las fronteras económicas en todo el mundo representa un fenómeno de gran relevancia para los países latinoamericanos.

En este nuevo escenario, no resulta sorprendente que la integración regional esté recibiendo tanta atención en la agenda latinoamericana de la década de 1990. Los múltiples acuerdos ya existentes están siendo revisados y actualizados. Se articulan nuevas agrupaciones y las iniciativas regionales se multiplican. En varios casos, se observa una importante y muy necesaria renovación de las concepciones sobre la integración y la cooperación regional. El resultado final de esta verdadera proliferación de acuerdos e iniciativas es alentador, ya que permite superar muchas décadas de retórica y frustración

en este ámbito. Al mismo tiempo, debe advertirse que no estamos hablando de un proceso ordenado que sigue una secuencia clara y en que los espacios de integración están fijados de manera precisa. Más bien, se observa una superposición de iniciativas y un cierto desorden creativo.

La revitalización de la integración y cooperación regional no sólo es demostrada por la renovación de los antiguos esquemas o el surgimiento de acuerdos de libre comercio. Los países latinoamericanos también están poniendo en marcha nuevas formas de cooperación en áreas tan diversas como el desarrollo de infraestructura, la integración energética, la integración física, la utilización de recursos naturales compartidos, el desarrollo tecnológico, la industria bélica y la concertación de política exterior.

El nuevo contexto internacional que vive América Latina plantea varios interrogantes. ¿Cuáles son las perspectivas del regionalismo en América Latina? ¿Hay una tensión entre el regionalismo económico latinoamericano y la integración a la economía mundial? ¿Fortalecerá América Latina sus propias instituciones regionales o se plegará a un regionalismo hemisférico? ¿Está en peligro el compromiso regional con el multilateralismo?

## II. EL NUEVO REGIONALISMO LATINOAMERICANO

La cooperación y la integración regional están floreciendo nuevamente en América Latina. Durante los últimos años se ha avanzado más en la integración real de las economías latinoamericanas que durante las tres décadas anteriores. Una densa trama de acuerdos regionales, subregionales y bilaterales está logrando una liberalización creciente del comercio mutuo y una cooperación económica y política creciente. Más allá de las importantes variaciones que se observan en los acuerdos —que van desde la cooperación sectorial hasta la unión aduanera, desde la cooperación política hasta el libre comercio de bienes y servicios— virtualmente todos conciben ahora a la integración como un proceso que debe contribuir a mejorar la inserción de los países de la región en la economía mundial y a intensificar

sus vínculos comerciales, financieros y de inversiones con los grandes centros internacionales. Las concepciones defensivas, dirigistas y autárquicas que caracterizaron a los primeros modelos de integración de la región pertenecen al pasado. El estímulo a la competitividad y la liberalización comercial, que ahora empieza a extenderse hacia el sector de servicios, están ocupando un lugar central en los esquemas que se adoptan. Si en el pasado la integración fue concebida como un instrumento de defensa colectiva contra las adversidades originadas en el sector externo, hoy tiende a ser vista como un elemento más bien ofensivo y flexible que contribuye a mejorar la inserción internacional de América Latina.<sup>1</sup> Si antes se ponía énfasis en la protección de los mercados, en la regulación y reparto de sectores para fomentar las industrias nacientes de los países miembros y en el comercio administrado, hoy se trata de mejorar la competitividad internacional y promover la liberalización conjunta. Si antes la integración era el corolario lógico del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y en economías cerradas, hoy procura adaptarse a las nuevas concepciones económicas que se están imponiendo en la región.

En diversas áreas de América Latina se observa una importante disminución de las rivalidades históricas. Las hipótesis de conflicto tradicionales de Argentina y Brasil se están modificando. Acuerdos de libre comercio, cuantiosas inversiones mutuas, flujos turísticos de gran magnitud, oleoductos y gasoductos y nuevas infraestructuras camineras y fluviales están generando una nueva realidad de interdependencia que, gradualmente, va dejando obsoletas las viejas obsesiones geopolíticas latinoamericanas. Por cierto, se trata de un fenómeno gradual y no exento de contradicciones y que no ha trascendido con la misma fuerza al ámbito de la opinión pública y de la cultura nacional, que en muchos casos siguen apegadas a concepciones tradicionales de rivalidad y de desconfianza mutua. Pero la integración económica y física avanza y, además, ha sido complementada por la cooperación política. El Grupo de Río, integrado por

1 Rosenthal, Gert, "Un informe crítico a 30 años de integración en América Latina", *Nueva Sociedad*, núm. 113, mayo-junio 1991, pp. 60-66.

casí todos los países de raíz ibérica de Sudamérica, por Panamá, por México y por representantes de dos subregiones —Centroamérica y la Comunidad del Caribe anglófono (CARICOM)—, está asumiendo un papel potencialmente muy valioso en la coordinación de las políticas exteriores latinoamericanas, la defensa y promoción de la democracia en la región, el apoyo a los procesos de integración, y la representación de América Latina en los diálogos con otras regiones o potencias. En América Central, la concertación subregional logró contener un conflicto que llegó a asumir dimensiones muy peligrosas para la estabilidad del área.

La nueva ola de actividad regional de América Latina ha sido motivada por varios factores. En primer lugar, hay una renovada conciencia sobre el debilitamiento histórico de la participación latinoamericana en los mercados comerciales y financieros internacionales, unida a la preocupación de que la economía mundial pueda gravitar hacia bloques regionales aglutinados en torno a la UE, los Estados Unidos y Japón. Aunque la idea de los megabloques, divulgada entre otros por especialistas como Lester Thurow<sup>2</sup> represente en opinión de este autor una simplificación de una realidad mucho más fluida y diversificada, se trata de una creencia bastante popular en América Latina y el resto del mundo. En este contexto, en algunos sectores existe la preocupación de quedar fuera del nuevo mapa de la economía mundial. En segundo lugar, el argumento tradicional de que los mercados nacionales de los países latinoamericanos parece todavía más válido en un contexto de creciente internacionalización económica. La fragmentación de los mercados es especialmente negativa para el sector industrial que requiere de economías de escala. La integración podría mejorar la competitividad de grandes sectores de las economías nacionales y hacerlas también más atractivas para las inversiones externas. En tercer lugar, el nuevo regionalismo en América Latina está fuertemente asociado al proceso de democratización en la región. Las transiciones a la democracia no sólo coincidieron con la revitalización de la cooperación regional, sino que puede establecerse una vincu-

2 Thurow, Lester C., *Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe, and America*, New York, Morrow, 1992.

lación entre ambas tendencias. Los nuevos esquemas establecen una condicionalidad democrática para la incorporación y permanencia de los socios. En un comienzo esta premisa fue más bien implícita, pero en los últimos años se han establecido cláusulas democráticas con este propósito, como lo demuestra el caso del Mercado Común del Sur (Mercosur).

Históricamente, la integración latinoamericana ha incluido esfuerzos tanto regionales como subregionales. Los primeros acuerdos tuvieron un alcance subregional, pero en 1960 se adoptó un enfoque regional, debido a la convicción de que podía fortalecer la posición internacional de los países participantes. En la práctica, sin embargo, los enfoques subregionales conservaron su vigencia y han aumentado en importancia durante los últimos años, en parte porque parecen más viables, homogéneos y cohesionados. Es así como se observa en los años 90 una renovación de los acuerdos subregionales en toda América Latina. Las nuevas iniciativas están asociadas estrechamente a las políticas de reforma estructural y de apertura al comercio y las inversiones internacionales, apuntando a la creación de zonas de libre comercio y mercados comunes en plazos reducidos y a la introducción de mecanismos de coordinación económica. Estas medidas han sido adoptadas por esquemas tradicionales como el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano y por iniciativas nuevas como Mercosur.

El Mercosur, esquema de integración que comprende a las dos economías más grandes de Sudamérica y al sistema de comercio intrarregional más significativo de toda América Latina, provee el ejemplo más destacado de la opción subregional. Sus cuatro miembros plenos ya han alcanzado objetivos muy ambiciosos: un mercado común, que ha implicado la supresión de la mayoría de las barreras al comercio de bienes y ciertos servicios; el establecimiento de una tarifa externa común, como parte de una política comercial común y el desarrollo de políticas comunes en un número creciente de áreas. A largo plazo, está el proyecto de establecer una unión económica y monetaria y lograr la armonización de políticas económicas. El proceso va más allá de los asuntos puramente comerciales. A partir de los años 80, Argentina y Brasil han adoptado una serie de acuerdos

de cooperación bilateral en áreas tan sensibles como el desarrollo nuclear, los intercambios militares, la industria bélica, transporte y telecomunicaciones, etcétera. Los países del Mercosur han adoptado un enfoque pragmático y flexible hacia la integración subregional,<sup>3</sup> considerándolo como un proceso abierto. Es así como el Mercosur no dispone de una institucionalidad avanzada y ha evitado sistemáticamente cualquier atisbo de supranacionalidad en su estructura. Muchos observadores consideran, con razón, que existe una cierta tensión entre este enfoque y los objetivos extremadamente ambiciosos que pretende alcanzar este grupo en plazos inusualmente cortos. Después de todo, los países miembros del Mercosur se han propuesto establecer un mercado común pleno dentro de un plazo mucho más reducido que la UE y en un marco institucional mucho más débil. Sin embargo, el Mercosur ya puede exhibir resultados notables. La liberalización del comercio entre sus miembros se ha producido a un ritmo muy acelerado, el intercambio intrarregional ha aumentado muy significativamente, el arancel externo ya está en vigor, las relaciones entre sus socios se caracterizan por una cooperación intensa en muchos sectores y, a juzgar por el desenlace que experimentó la crisis política que vivió Paraguay en 1996, el Mercosur se identifica claramente con un modelo político democrático. Estos logros han convertido al Mercosur en el espacio económico ampliado de mayor relevancia en el mundo en desarrollo, un espacio que incluye a cerca de la mitad de la población de América Latina, con un producto interno bruto acumulado de cerca de 800 mil millones de dólares.

Chile se asoció al Mercosur en 1996 mediante la suscripción de un acuerdo de libre comercio con esa entidad. La incorporación plena fue descartada por el momento debido a las diferencias entre los aranceles externos del Mercosur y de Chile y a la voluntad chilena de conservar su libertad de negociación individual con terceros países. Sin embargo, la vinculación chilena al Mercosur no se restringe al

3 Peña, Félix, "The MERCOSUR and its Prospects: An Option for Competitive Insertion in the World Economy", en Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (ed.), *Prospects for the Process of Sub-Regional Integration in Central and South America*, Madrid, IRELA, 1992, pp. 97-110.

plano comercial. Ella también tiene un profundo sentido político y estratégico. Bolivia ha seguido igualmente el camino de la negociación de un acuerdo de libre comercio, en parte debido a que sigue siendo miembro pleno del Pacto Andino. A su vez, varios países latinoamericanos se están preparando para negociar acuerdos de asociación con el Mercosur, que parece estar convirtiéndose en el principal polo de integración económica en la región.

El caso centroamericano ofrece otro ejemplo de la renovación de los esquemas subregionales en América Latina. Ello no resulta sorprendente si se consideran los éxitos iniciales que obtuvo este esquema en la década de 1960. La reducción de las tensiones políticas y las reformas económicas llevadas a cabo en el área han permitido la renovación de las instituciones regionales. La reactivación de la integración centroamericana tuvo sus inicios en 1990 y ha conducido a la creación de una zona de libre comercio y un proyecto de unión aduanera entre Guatemala, El Salvador y Honduras, a la que se agregó posteriormente Nicaragua. Los cuatro países han propiciado la adhesión de Costa Rica, pero este país ha manifestado sus reservas a la libre circulación de personas y de capitales. Panamá tampoco se ha incorporado a la iniciativa debido a la distinta estructura de su economía, asentada en gran parte en el sector de servicios. No obstante estas divergencias, las negociaciones han proseguido entre los seis países, como lo demuestra la adopción de un Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericano, en el cual se comprometen a alcanzar la Unión Económica Centroamericana. Asimismo, todos los países centroamericanos, incluyendo a Belice, participan en la Alianza para el Desarrollo Sostenible, que representa un programa de acción colectiva destinado a alcanzar el desarrollo conjunto de los países del área. Estos pasos reflejan un fuerte compromiso con la cooperación e integración regional, pero según una experta costarricense, “cada país también está adoptando pasos por su propia cuenta para trascender los confines del istmo”.<sup>4</sup> Esta ambivalencia es especialmente evidente en el caso de Costa Rica, debido

4 Saborio, Sylvia, “U.S. Central America Free Trade”, en Sylvia Saborio (ed.), *The Promise and the Promise: Free Trade in the Americas*, New Brunswick, Transaction, p. 196.

a las peculiaridades de su desarrollo económico y político en el contexto centroamericano.

También se observa una cierta ambivalencia en el Pacto Andino, que durante sus años iniciales fue considerado como el esquema de integración más avanzado de América Latina y cuya estructura institucional siguió muy de cerca el modelo de la Comunidad Europea. Se han desarrollado esfuerzos importantes para revitalizar este esquema subregional. Sin embargo, se advierte una cierta contradicción entre estos esfuerzos de profundización y la adopción de políticas más flexibles frente a los compromisos asumidos por los países miembros dentro del marco del Pacto y respecto de sus negociaciones con terceros Estados. Mientras por una parte se estableció un acuerdo de libre comercio y un proyecto de mercado común, por la otra algunos países miembros han establecido mecanismos bilaterales especiales o han buscado individualmente relaciones preferentes con otras naciones latinoamericanas. Así, Colombia y Venezuela adoptaron un acuerdo de libre comercio que ha llevado a un fuerte incremento del intercambio bilateral, que a su vez da cuenta de buena parte del aumento del comercio intrarregional que muestra el Pacto Andino. Ambos países también formaron, junto a México, el Grupo de los Tres, que ha adoptado su propio acuerdo de libre comercio y que representa un mecanismo adicional de concertación política en la región. Por su parte, Perú suspendió durante varios años sus obligaciones con el Pacto Andino con respecto al programa de liberación y el arancel común y se abstuvo de participar en la adopción de importantes decisiones de la agrupación. A su vez, Ecuador y Perú se vieron envueltos en un conflicto bélico de carácter limítrofe. Y Bolivia, cuyas relaciones económicas internacionales están fuertemente orientadas hacia Brasil y Argentina, está participando en las principales reuniones del Mercosur.

Estos alineamientos múltiples y las incertidumbres que todavía penden sobre el futuro de los acuerdos sugieren que el regionalismo económico latinoamericano es un proceso abierto y flexible, dotado de límites difusos, acuerdos superpuestos y compromisos variables. Paradójicamente, el resultado de este verdadero desorden creativo es bastante más concreto y alentador que el que pudieron aportar los



modelos más ortodoxos aplicados en décadas anteriores. América Latina parece haberse alejado del paradigma institucional europeo en esta materia. El enfoque tradicional de la integración como el tránsito desde la cooperación económica hacia la formación de áreas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes y comunidades económicas no se ajusta a la práctica actual latinoamericana, como tampoco a la asiática. Incluso la adopción de instrumentos concretos puede ser más nominal que real. La integración informal, desarrollada a partir de una situación de interdependencia creciente, puede llegar a ser más relevante que la integración formal. Tanto más, cuando, a diferencia del caso europeo, el punto de partida de la integración latinoamericana es uno de baja interdependencia económica previa.

El regionalismo latinoamericano también ha tenido una expresión política. Los países de la región están empezando a concertarse para resolver problemas regionales o subregionales y coordinar sus posiciones frente a terceros países. El Grupo de Contadora, que buscó una salida pacífica y negociada para el conflicto centroamericano en la década de 1980, representó un esfuerzo pionero en esta materia, que pronto fue seguido por el involucramiento directo de los países centroamericanos en la pacificación del Istmo, que fue alcanzada por medio del proceso de Esquipulas. Después de sus sucesivas expansiones, el Grupo de Río es ahora el eje de la cooperación política regional en América Latina.<sup>5</sup> La existencia de un requisito democrático para la incorporación de nuevos miembros explica la ausencia de Cuba del Grupo, pese a la intensa actividad internacional que desplegó el país caribeño en la época de la guerra fría. En dos ocasiones, el Grupo procedió a suspender la participación de miembros que dejaron de cumplir el requisito democrático: Panamá en 1986 y Perú en 1992. El Grupo también ha establecido diálogos políticos con otras regiones y potencias, entre los que se destaca el diálogo institucionalizado con la Unión Europea y los encuentros periódicos con Japón, la República Popular de China, los países del ASEAN, Canadá, Rusia, Australia, Corea y otros socios.

5 Para un análisis muy reciente sobre este tema, véase el libro compilado por Barrios, Raúl, *El Grupo de Río: Un diálogo vigente*, La Paz, Unidad de Análisis de Política Exterior, 1996.

El carácter informal del Grupo de Río, así como su bajo nivel de institucionalización, demuestran el carácter abierto y flexible del regionalismo político en América Latina, que muchas veces se desarrolla al margen de acuerdos específicos. Al igual que en el caso de los acuerdos económicos, la cooperación política se desarrolla a distintos niveles, que incluso se van superponiendo. Por una parte, las instancias subregionales también buscan establecer sus propios mecanismos de cooperación política. Por la otra, todos los países latinoamericanos de raíz ibérica, incluyendo en este caso a Cuba, participan en las Cumbres Iberoamericanas, que en la práctica también abordan algunos temas de cooperación política regional y que constituyen una expresión de identidad colectiva internacional.

### III. EL REGIONALISMO HEMISFÉRICO

A comienzos de la década de 1990, la adopción de un enfoque más favorable respecto de los acuerdos económicos regionales en los Estados Unidos condujo a la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y a un intento de virtual relanzamiento de las relaciones interamericanas, que comenzó con la Iniciativa de las Américas del presidente Bush y que continuó con la Cumbre de las Américas convocada por el presidente Clinton. En un pasado todavía cercano, las ideas de un acuerdo de libre comercio con México o de una zona de libre comercio de alcance hemisférico habrían sido descartadas de plano tanto en los Estados Unidos, como en México y diversos países latinoamericanos.

Por cierto, el TLC no pretende crear un mercado común y dista mucho de inspirarse en la experiencia europea. No contempla el establecimiento de una unión aduanera con un arancel externo común, no cede soberanía a instituciones económicas y políticas comunes, no permite la libre circulación de personas entre los países participantes, no incluye políticas agrícolas o sociales comunes y no establece fondos de solidaridad para reducir las desigualdades entre los países o regiones nacionales incluidas en el acuerdo. Pese a ello, es evidente que el tratado regula una integración de facto entre los tres países

participantes, que se está profundizando. Por una parte, el aumento de la interdependencia exigirá nuevas instituciones e instrumentos. El paquete financiero arreglado por los Estados Unidos para rescatar a la economía mexicana de la crisis financiera que sufrió en 1995 ilustra uno de los aspectos de esta interdependencia. Por la otra, las negociaciones del propio TLC demostraron la dificultad de evitar que las discusiones sobre temas comerciales se extendieran a cuestiones como la protección del medio ambiente, las condiciones laborales o las instituciones políticas.

El establecimiento del TLC despertó gran interés en América Latina. Inmediatamente después de su conclusión, muchos países de la región manifestaron su interés en negociar acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, con la conspicua excepción de Brasil. Las razones de este interés eran hasta cierto punto similares a las mexicanas: garantizar el acceso a un mercado gigantesco y propenso a brotes proteccionistas, atraer inversiones desde los Estados Unidos y terceros países interesados en tener plataformas de acceso a ese mercado, consolidar modelos económicos internos abiertos y de libre mercado. En varios casos se agregó una consideración política, que apuntaba al fortalecimiento de regímenes democráticos y a la neutralización de involuciones autoritarias.

En la Cumbre de las Américas, que tuvo lugar en diciembre de 1994 en Miami, los gobernantes del hemisferio, con la excepción de Cuba, acordaron establecer un Área de Libre Comercio (ALCA) en el año 2005 y lograr avances “concretos” en las negociaciones antes del fin del siglo. La Cumbre también proclamó una nueva cooperación hemisférica en áreas tales como el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo sostenible y la lucha contra el narcotráfico. Pese a estos anuncios, es altamente probable que la expansión de los acuerdos de libre comercio entre Estados Unidos y los países del hemisferio resulte parcial y *ad hoc*.<sup>6</sup> El compromiso estadounidense con el libre comercio suele ser errático y, como tantos otros temas, está

6 Hurrell, Andrew, “Regionalism in the Americas”, en Abraham F. Lowenthal y Gregory F. Treverton (eds.), *Latin America and the United States in a New World*, Boulder, Westview, 1994, pp. 186-187.

fuertemente condicionado por la compleja relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en Washington. Los grupos sindicales y medioambientales están aumentando su resistencia a nuevos acuerdos comerciales. Por otra parte, sólo unos pocos países de la región parecen reunir los requisitos de estabilidad macroeconómica, apertura comercial, vinculaciones económicas relevantes con los Estados Unidos, normalidad democrática, cumplimiento de regulaciones medioambientales, etcétera, que suelen mencionarse en Washington para el inicio de las negociaciones. De ahí que resulte previsible que una iniciativa general hacia la configuración de una gran área de libre comercio hemisférica encontrará fuerte oposición interna en los Estados Unidos. Incluso las iniciativas relacionadas con un solo país han sufrido retrasos que ponen en duda la credibilidad de la nueva política hemisférica anunciada en Miami. Así, pese a que en esa ocasión el presidente Clinton, conjuntamente con el presidente de México y el primer ministro de Canadá, extendió una invitación a Chile para el inicio de las negociaciones conducentes a la adhesión de Chile al TLC, después de dos años sigue pendiente el otorgamiento del mandato de vía rápida (*fast track*) del Legislativo estadounidense para hacer viable esa negociación.

En todo caso, tanto la incorporación de nuevos países al TLC como la formación gradual del ALCA tienen implicaciones muy distintas para cada país latinoamericano. Si en los casos de México, América Central y el Caribe se trata de instrumentos que pueden regular una integración de hecho, en el caso chileno se trataría de un instrumento para facilitar unas relaciones comerciales que se dan en un contexto de considerable diversificación del comercio exterior, asumiendo un carácter más bien complementario en una estrategia de inserción internacional que incluye también otras prioridades de relevancia similar o incluso superior, como la asociación al Mercosur, la consolidación de vínculos con el Asia-Pacífico o la negociación de un posible acuerdo de libre comercio con la UE.

Las incertidumbres sobre los acuerdos económicos latinoamericanos tienen su correlato en el ámbito hemisférico. Por cierto, se observa un consenso hemisférico sobre la legitimidad de los sistemas políticos democráticos y los modelos de economía de mercado entre

los Estados Unidos, Canadá y América Latina. También existen preocupaciones compartidas sobre temas generales como la protección del medio ambiente, el narcotráfico o la pobreza. Han sido estas coincidencias las que han permitido una cierta renovación de la Organización de Estados Americanos (OEA). Sin embargo, es igualmente obvio que subsisten una serie de diferencias de enfoque entre los países del hemisferio en temas tan sensibles como la seguridad regional, la promoción de la democracia, los mecanismos para la protección de los derechos humanos, etcétera. No se trata de desestimar el significativo consenso general que existe en el ámbito hemisférico, sino simplemente de recordar que hay una evidente brecha entre la retórica y la práctica en este campo.

#### IV. HACIA UN REGIONALISMO ABIERTO

En el pasado, muchas veces se observó una tendencia a considerar los enfoques sobre el regionalismo latinoamericano y el regionalismo hemisférico como mutuamente excluyentes.<sup>7</sup> Los partidarios de la integración y la cooperación latinoamericana la consideraban como una alternativa frente a la hegemonía estadounidense, mientras que los Estados Unidos miraban con recelo las iniciativas orientadas a fortalecer la concertación de los intereses externos latinoamericanos. Aunque debe advertirse que en la práctica las posiciones fueron más pragmáticas, en el plano de las ideas existió un contrapunto entre dos visiones del regionalismo. La primera, promovida por América Latina, postulaba una comunidad política y económica exclusivamente latinoamericana, formada por los países de raíz ibérica del continente, que compartían un legado histórico, cultural y lingüístico común y que tenían el potencial de actuar conjuntamente en el ámbito internacional, potencial que debía ejercitarse primeramente frente a los Estados Unidos. La segunda visión, promovida desde Estados Unidos, postulaba un regionalismo interamericano liderado por la gran potencia, basado

7 Véase sobre este punto la introducción al libro de Gordon Mace y Jean-Philippe Thérien (eds.), *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1996, pp. 1-17.

en la economía de mercado y firmemente alineado con los países occidentales.

Sería erróneo afirmar que estas visiones han desaparecido del todo y que se ha producido una suerte de fusión entre el regionalismo latinoamericano y el regionalismo hemisférico. De hecho, los países de América Latina siguen teniendo una identidad colectiva internacional propia y distinta, que en modo alguno ha sido subsumida bajo un regionalismo hemisférico. Por otra parte, más allá de la retórica interamericana, resultaría muy difícil sostener que Estados Unidos busca la concertación con los países latinoamericanos para actuar conjuntamente en el escenario internacional. Sin embargo, se han producido puntos de convergencia entre uno y otro regionalismo, tanto en el campo económico como en el político. Son estos puntos de convergencia los que han permitido a los países de la región seguir políticas de participación múltiple en las distintas agrupaciones económicas que se están configurando en el continente. Es el caso de México, que participa simultáneamente en el TLC y en el Grupo de los Tres y que dispone de una amplia red de acuerdos de libre comercio con otros países latinoamericanos. Chile ha seguido una política similar, negociando un acuerdo de libre comercio de última generación con Canadá, profundizando su convenio con México, asociándose al Mercosur y suscribiendo acuerdos de libre comercio con diversos países andinos.

No todos los países de la región comparten este enfoque de negociaciones múltiples. Brasil, por ejemplo, se ha mostrado partidario de fortalecer un bloque subregional antes de iniciar una negociación con el TLC, opción que le llevó a postular el establecimiento de un acuerdo de libre comercio sudamericano. Aunque esta iniciativa del presidente Itamar Franco no fue continuada por la actual administración, es claro que Brasilia considera que el fortalecimiento y consolidación de un Mercosur ampliado debe ser previa a una negociación general con los Estados Unidos.<sup>8</sup> En la medida en que el Mercosur es una unión aduanera y que por lo consiguiente cualquier negociación

<sup>8</sup> Soares de Lima, Maria Regina, "Brazil's Response to the 'New Regionalism'", en Mace y Thérien, *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, p. 150.

comercial debe ser emprendida conjuntamente por todos sus miembros plenos, en los hechos esta posición se extiende también a Argentina, Paraguay y Uruguay, aun cuando sobre todo Buenos Aires observó inicialmente una actitud muy favorable hacia una negociación de libre comercio con los Estados Unidos. Pero si en el ámbito económico el Mercosur exige el alineamiento de todos los países en una postura común en materia de negociaciones internacionales, no se puede decir lo mismo del ámbito político, donde se sigue observando una diversidad de posiciones. Así, se advierte una considerable distancia entre las posturas de Brasil y Argentina en materia de seguridad hemisférica y desarme. Mientras Brasilia mantiene sus divergencias con Washington en asuntos como el manejo de tecnologías sensibles o los alcances del nuevo concepto de seguridad cooperativa promovido por Washington en el hemisferio, en Buenos Aires se anuncia una relación estratégica especial con los Estados Unidos y se habla de un estatuto de aliado especial a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), posibilidades que no dejan de causar perplejidad en Brasil.<sup>9</sup> Además, como es bien sabido, la aspiración brasileña a ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no tiene el apoyo de Argentina.<sup>10</sup>

El regionalismo latinoamericano resulta más elástico de lo que parece a primera vista. Para varios países de la región no se trata de una opción que impida el establecimiento de relaciones económicas preferentes con los Estados Unidos o incluso con una serie de países ubicados fuera del continente americano. Además, debe tenerse presente que la regionalización latinoamericana, medida en términos de vínculos comerciales y de inversión, es menos evidente de lo que sugieren los acuerdos e instituciones formales. Pese a la creciente importancia del Mercosur, Brasil comercia más con la UE que con América Latina. Las exportaciones de Chile al Asia casi duplican aquellas destinadas al Mercosur. Las economías centroamericanas están mucho

9 "Proposta de líder surpreende EUA", *O Estado de São Paulo*, 7 de enero de 1997.

10 Cabe agregar que incluso en la propia UE se produce una situación similar. Italia es quizás uno de los mayores antagonistas de la aspiración alemana a ocupar un asiento permanente en ese órgano.

más vinculadas a la estadounidense que al resto de América Latina. Colombia comercia más con Alemania que con el Perú.

Esta realidad compleja y hasta cierto punto contradictoria explica el carácter abierto que asume el regionalismo latinoamericano. Esta apertura se expresa de cuatro maneras. Primero, las distintas opciones de inserción regional no son mutuamente excluyentes, sino que tienden a superponerse. Segundo, cada proyecto regional incluye sus propias incertidumbres y limitaciones. Tercero, los acuerdos están abiertos a la incorporación de nuevos miembros. Y, cuarto, la profundización de los esquemas regionales procura hacerse compatible con la liberalización del comercio global, evitando el surgimiento de nuevas barreras respecto de los bienes y servicios importados desde fuera de la región. Este último punto es quizás el más decisivo del regionalismo abierto, pero es a la vez el más difícil de cumplir, toda vez que por definición un acuerdo comercial de carácter preferencial tiende a discriminar respecto de terceros países. Es justamente esta contradicción la que ha llevado a importantes expertos y medios de opinión internacional a expresar sus reservas frente a la proliferación de acuerdos comerciales que se observa en todo el mundo y que, en su opinión, puede representar una amenaza respecto de la liberalización global.<sup>11</sup> Si bien esta reserva es muy legítima, no debe perderse de vista que los acuerdos comerciales regionales y subregionales pueden ser considerados como una solución intermedia en el difícil camino hacia la liberalización comercial, que por el momento todavía se ve como muy distante. Incluso, la confusión generada por la introducción de tantos instrumentos regionales y parciales de liberalización comercial puede ser un buen estímulo para una nueva ronda de negociaciones globales.

Contrariamente a lo que suele afirmarse en América Latina, el regionalismo abierto no es un concepto que se haya originado en la región, sino que procede de los mecanismos de cooperación del Asia-Pacífico. Incluso las versiones latinoamericanas de este concepto, in-

11 Bhagwati, Jagdish, *The Feuds over Free Trade*, texto de una conferencia dictada bajo los auspicios del Institute for South East Asian Studies, Singapur, 18 de septiembre de 1996, pp. 8-11. Véase también el editorial "Spoiling world trade" de la influyente revista *The Economist*, 7 de diciembre de 1996.



terpretadas sobre todo por la CEPAL,<sup>12</sup> no coinciden plenamente con las versiones asiáticas, en la medida en que no postulan la extensión casi automática de las preferencias negociadas en el seno de los acuerdos regionales. Sea como fuere, la práctica actual del regionalismo latinoamericano empieza a exhibir algunas similitudes con el caso asiático, donde también se observa una cierta fluidez y flexibilidad en los diversos acuerdos. La comparación no parece tan desfavorable, si se toma en cuenta que en Asia se ha producido una regionalización muy considerable. Incluso, no deja de ser significativo que en las últimas décadas la regionalización económica —medida en porcentajes del intercambio comercial y de flujos de inversión— haya sido mayor en Asia que en Europa o Norteamérica. Irónicamente, esta situación se ha producido prescindiendo de la firma de acuerdos formales de integración y sin la adopción de una verdadera institucionalidad de la integración.

El regionalismo abierto presenta también la ventaja de permitir el estrechamiento de las relaciones de América Latina con socios que se ubican fuera del continente americano, opción nada teórica si se toman en cuenta los intensos vínculos económicos y políticos que mantiene la región con la UE y que ha llevado a la negociación de diversos acuerdos marco entre países latinoamericanos y esa entidad. En el ámbito económico también se observa un aumento de los vínculos con el Asia-Pacífico, que representa el área de mayor expansión de la economía mundial y que, para varios países latinoamericanos, presenta un dinamismo mucho mayor que las relaciones con los Estados Unidos, la UE o incluso el resto de la propia región. Además, es importante recordar que dos países de la región —Chile y México— forman parte del mecanismo de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC), que se ha propuesto completar un área de libre comercio entre todas las economías participantes hacia el año 2020. La participación de los países latinoamericanos en estos esquemas de cooperación y libre comercio extrarregionales hubiera sido inconcebible en el marco del regionalismo cerrado que practicó la región durante las décadas anteriores.

12 Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas, 1994.

## V. CONCLUSIÓN: REGIONALISMO Y MULTILATERALISMO

La liberalización del comercio mundial constituye una prioridad central para América Latina. El proteccionismo representa una de las mayores amenazas para la inserción externa y, en definitiva, para el desarrollo de la región. Virtualmente todos los países latinoamericanos han impulsado profundos procesos de apertura unilateral. Esta estrategia está haciendo más competitivas a las economías y tiene un papel decisivo en el mejoramiento de la inserción de la región en la economía global. Los logros de la apertura unilateral, muchas veces alcanzados con alto costo social, son irrenunciables. Sin embargo, los beneficios del camino unilateral tienen una limitación obvia. Por definición, esta opción no tiene el efecto de abrir otros mercados o de asegurar el acceso a ellos. De ahí la necesidad de complementar una apertura unilateral, que incluso puede profundizarse, mediante negociaciones de libre comercio.

El nivel óptimo para llevar adelante esas negociaciones es sin duda el multilateral. Los países latinoamericanos participaron activamente en la Ronda Uruguay. Los resultados obtenidos representaron un avance muy significativo en favor de la liberalización del comercio mundial. Sin embargo, los beneficios obtenidos, importantes como fueron, no respondieron plenamente a las expectativas iniciales. Al igual que la apertura unilateral, la negociación multilateral encontró límites muy claros, explicables por el elevado número de países participantes y por la diversidad de intereses que debieron conciliarse.

De ahí que haya sido necesario combinar la apertura económica y las negociaciones globales con acuerdos comerciales bilaterales y regionales. Es ésta una realidad innegable del nuevo escenario del comercio mundial. El impacto que tengan estos nuevos espacios económicos que se están configurando en el multilateralismo dependerá de la manera en que éstos se desarrollen. Si los nuevos espacios se convierten en verdaderos bloques comerciales cerrados, sus beneficios serán reducidos, tanto para los propios participantes como para terceros países. En cambio, aquellos grupos regionales formados por naciones que están abriendo simultáneamente sus mercados de bienes,

## REGIONALISMO Y MULTILATERALISMO

69

de servicios y de inversiones y que están mejorando su competitividad internacional global, podrán hacer compatibles el aumento del comercio intrarregional con un incremento de su comercio con el resto del mundo.

Es posible alentar un optimismo cauteloso y prudente ante estas nuevas tendencias. De hecho, los espacios ampliados que se están configurando se están constituyendo en un importante elemento catalizador del libre comercio a nivel global. La multiplicación y, en muchos casos, la superposición de espacios de libre comercio, obligará, más temprano que tarde, a buscar su convergencia en esquemas comunes que resulten en economías más abiertas e integradas internacionalmente. Por supuesto que esto se hará realidad sólo en la medida en que prime un espíritu visionario y que se logre resistir la tentación de ceder ante intereses proteccionistas aislados y de corto plazo. La cooperación y las alianzas estratégicas que se están plasmando en América Latina no deben darse en los marcos de un alejamiento de otras regiones del mundo.