

---

## Multilateralismo y regionalismo: tendencias recientes

---

Investigador:

Beethoven Herrera

Profesor de la Facultad de Finanzas,  
Gobierno y Relaciones Internacionales  
de la Universidad Externado de Colombia  
y Profesor Asociado de la Universidad  
Nacional de Colombia.

---

### INTRODUCCIÓN

En el transcurso de las últimas tres décadas los Acuerdos Regionales de Comercio (ARC) han proliferado de tal manera que, en la actualidad, virtualmente todos los miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC) pertenecen por lo menos a un tipo de dichos acuerdos, bien sea en la modalidad de *zonas de libre comercio* o de *uniones aduaneras*.

Con la excepción de Japón y Corea, que no pertenecen a ninguno de dichos acuerdos y del hecho de que el acuerdo económico de los países de la Cuenca del Pacífico (Apec) no haya sido notificado a la OMC, el resto de países hace parte de uno o varios acuerdos. Dicho fenómeno ha implicado cambios significativos en el escenario económico mundial.

Las concepciones económicas que dominaban el pensamiento y la política económica en la mitad de los años ochentas, antes de la reactivación de la tendencia hacia la regionalización, estaban enmarcadas por la parálisis de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT. Incluso se llegó a temer por la desaparición misma de dicho Acuerdo sobre Aranceles y Comercio. En un marco de prevención en los países occidentales acerca de la conducta de Japón, se puso de moda la necesidad de adoptar estrategias defensivas frente a la "amenaza asiática".

En verdad, dicho país, a pesar de no coordinar sus políticas económicas con nadie y sin hacer parte de ningún proceso de integración regional, presentaba una dinámica de crecimiento muy acelerado que lo colocaba en condiciones superavitarias en sus intercambios con Occidente. Aun aceptando que salvo en la agricultura no existen medidas proteccionistas en el Japón, las dificultades para penetrar su mercado venían generando, desde entonces, intensas preocupaciones en sus socios más industrializados.

Buena parte de los analistas de la década de los ochentas apuntaban sus pronósticos hacia un futuro de intensa competencia entre las tres regiones (asiática, europea y americana) liderada, cada una de ellas, por la respectiva potencia regional. Ese clima de competencia estratégica hacia el futuro, que llegó a tener matices de dramatismo apocalíptico, enmarcó el debate para la aprobación del Tratado Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA), pues se entendía que un bloque de tales características era el componente económico de una competencia estratégica global, orientada a cerrar la región americana a una eventual penetración de otras potencias.

El final exitoso de las negociaciones y la ulterior aprobación del NAFTA, aun por encima de serias reservas que existían acerca de su conveniencia, incentivó el proceso de búsqueda de acuerdos de integración regional entre todos los países de la región: Colombia y Venezuela integran a los pocos meses el Grupo de los Tres junto con México, dentro de la perspectiva de avanzar desde allí hacia su posterior aceptación en el NAFTA; Chile establece acuerdos bilaterales con Canadá y México ante el retraso del inicio de las negociaciones para su ingreso pleno al NAFTA como lo había prometido el gobierno estadounidense y, al mismo tiempo, México establece acuerdos con sus vecinos centroamericanos; y Bolivia y Chile llegan a acuerdos de alcance parcial con MERCOSUR.

Los factores de incertidumbre se unieron a elementos positivos para incentivar la formación de acuerdos económicos regionales. El principal componente de este orden fue el exitoso desempeño del proceso de integración económica europeo. A la firma de los acuerdos europeos de 1992 siguió un período de acelerado crecimiento que hizo proyectar expectativas optimistas hacia otras regiones.

Paradójicamente, las mencionadas condiciones han cambiado significativamente: la Ronda Uruguay del GATT culminó con acuerdos significativos y dio origen a la Organización Mundial de Comercio, la dinámica económica japonesa se enfrentó a una fuerte desaceleración y las circunstancias que han de permitir la creación de la moneda única europea no han estado exentas de serias dificultades.

A partir de dichas tendencias, contrarias a las que favorecían el regionalismo de mitad de los años ochenta, hay autores que concluyen que el regionalismo perderá vigencia y miran con pesimismo el futuro de procesos como la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (Krugman, 1996, p. 22). Pero a su vez reconocen que hay otros procesos que mantienen un gran dinamismo, como es el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y los acuerdos entre países fronterizos como Colombia y Venezuela.

Un factor decisivo en el viraje de las concepciones en torno al multilateralismo y el regionalismo fue el cambio de la posición de Estados Unidos. La potencia del Norte en los orígenes del GATT defendió a ultranza el multilateralismo, mientras que en los ochentas dio paso a la firma

de acuerdos con Israel, Canadá en 1989 con creación del Tratado binacional de Libre Comercio y posteriormente el Tratado Norteamericano de Libre Comercio con dicho país y México. Este cambio de actitud ejerció en toda la región una influencia indiscutible en la posición de cada país en el escenario internacional.

Cuando México enfrentó las reservas a la aprobación del NAFTA dentro de Estados Unidos, esgrimió la "carta japonesa". Con esta estrategia mostró como opción la posibilidad de estrechar sus lazos con la lejana potencia asiática con la cual comparten el acceso al Océano Pacífico, y ella incluyó la visita del presidente Salinas a Tokio. En verdad, era poco realista comparar esta eventualidad con los niveles de interacción de la economía mexicana con la de su vecino del Norte. Pero en el clima de incertidumbre geopolítica de la época dicha estrategia aportó al interés mexicano de lograr una pronta aprobación, lo que no ha conseguido ni siquiera Chile con todo y las excelentes evaluaciones que se hacen de su desempeño económico.

En el actual momento la dinámica de los procesos de integración regional en América Latina se ha desacelerado por las dificultades de la administración norteamericana para obtener del Congreso, dominado por el partido republicano, la aprobación de la *via rápida* (fast track), sin la cual no es probable que se pueda avanzar en nuevas negociaciones. En cambio, se han incrementado los contactos de los países de la Cuenca del Pacífico, más pertinentes aun en el marco de la reciente crisis de los mercados bursátiles en dicha región; y se percibe un vivo interés de los países de Europa del Este de acceder a la Unión Europea. Para tal fin ya existen procesos de negociación con un diferente grado de avance.

Ello obliga a reflexionar a la tendencia a la formación de acuerdos económicos regionales trasciende las circunstancias de un momento determinado y si apuntan a procesos más profundos, quizá la reestructuración del espacio económico mundial con una nueva división internacional del trabajo. Apoyada en la revolución tecnológica e informática, actualmente se introduce una integración de la producción más amplia y flexible, con la reagrupación de las actividades manufactureras y una sustancial modificación de las relaciones de trabajo, todo ello dentro de una nueva dimensión espacial para el nuevo esquema de especialización económica internacional.

Al tratar de ampliar los espacios nacionales e internacionales se argumenta la necesidad de eliminar las barreras a la movilización del capital productivo y financiero, de los bienes y servicios entre las naciones (así dicha movilidad no siempre se le reconozca a la fuerza de trabajo), al mismo tiempo que se trata de reducir la acción de los Estados nacionales sobre la libre acción de los agentes privados, sean nacionales o transnacionales (Garay, 1994).

Podemos estar frente a un proceso de transformación más profunda e irreversible del orden económico internacional. El proceso de reproducción del capital se realiza a escala

interracional, con una modificación del patrón de inserción a la economía mundial que en el pasado tuvieron los países. No es coincidencia, entonces, el virtual consenso que existe alrededor de las políticas de ajuste estructural y reformas económicas adoptadas por todos los países de la región después de la explosión de la crisis de la deuda, en el sentido de que en todos los casos dichas políticas han incluido medidas de drástica y acelerada apertura de las economías al exterior.

Así deja de ser un descubrimiento decir que la regla general en la actualidad es que los países se plantean una modalidad de desarrollo orientado hacia el mercado exterior, perdiendo importancia la preocupación por el mercado interno. Este modelo incluso ha cuestionado la necesidad de una política intencional de desarrollo dentro de cada país y por ende de la acción planificadora y reguladora del Estado, en el entendido de que la acción misma del mercado producirá la asignación eficiente de los recursos y generará mayores niveles de bienestar. Los efectos de dichas concepciones ya empiezan a ser cuestionados severamente en los países en desarrollo, en función de sus impactos en la distribución del ingreso y de la calidad de vida que permiten. En todo caso, resulta evidente que estamos en presencia de nuevas realidades que implican un nuevo esfuerzo de racionalización en el ámbito de la economía política de las relaciones internacionales.

## II. EL PROCESO HISTÓRICO: DOS ONDAS DE ACUERDOS REGIONALES

Desde el siglo XIX existía una serie de medidas discriminatorias en el comercio internacional y tras la Primera Guerra Mundial se estableció un conjunto de restricciones y controles al comercio para proteger la producción nacional, bajo la óptica de la *seguridad nacional*. Dicha tendencia comienza a ser revertida cuando en 1916 Gran Bretaña, Francia e Italia resuelven establecer una política de cooperación comercial con el otorgamiento mutuo de tratamiento de *nación más favorecida* (NMF), que excluía a Alemania y a sus demás opositores de la guerra. Se recurrió a instrumentos arancelarios, cambiarios, cuantitativos y administrativos, lo cual encontró la oposición de Estados Unidos.

Con la vigencia de tales restricciones el comercio mundial se redujo en 40% entre 1930 y 1932, mientras el producto mundial sólo se reducía en la mitad. Hacia mediados de 1930 se inician los lazos de cooperación financiera entre Estados Unidos y Europa Occidental, y esto permitió disminuir algunas cuotas y restricciones al comercio. El surgimiento del fascismo y la nueva depresión de 1937 activó las tendencias al cierre de las economías y a la regulación administrativa.

Con estos antecedentes, una vez terminó la Segunda Guerra Mundial, 23 naciones firmaron el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, GATT, bajo el principio de *no discriminación* y con el compromiso de respetar la cláusula de *nación más favorecida*.

Los planteamientos en torno a la defensa del multilateralismo o la opción por el regionalismo se han enfrentado en diferentes momentos en los escenarios internacionales y, junto a los argumentos en defensa de una y otra posición, se han expresado los intereses económicos y políticos de determinadas regiones o de algunos países con una significativa incidencia en el escenario económico mundial.

En las negociaciones que dieron origen al GATT, Estados Unidos, que venía de superar la Gran Depresión de los años treinta, percibía que las políticas proteccionistas adoptadas en los años previos eran las responsables de dicha situación y profesaba la defensa del multilateralismo, que incluía la aceptación de la cláusula de *nación más favorecida* y se enfrentaban a la defensa británica de las preferencias imperiales para los países miembros de la Comunidad Británica de Naciones. Una vez que la delegación inglesa capituló y declinó su posición en favor del multilateralismo, Keynes defendió con igual pasión la posición adoptada. Bhagwati coteja las dos posiciones de Keynes:

My strong reaction against the world 'discrimination' is the result of feeling so passionately that our hands must be free. The world calls up and must call up... all the old lumber, most favoured nation clause and all the rest which was a notorious failure and make such a hash of the old world. We know also that it won't work. It is the clutch of the dead, or at least the moribund hand.

(The proposed policies) aim, above all, at the restoration of multilateral trade [...] the bias of the policies before you is against bilateral barter and every kind of discriminatory practice. The separate blocs and all the friction and loss of friendship they must bring with them are expedients to which one may be driven in a hostile world where trade has ceased over wide areas to be cooperative and peaceful and were forgotten the healthy rules of mutual advantage and equal treatment. But it is surely crazy to prefer that (Bhagwati, 1992).

Parece contradictorio que, habiendo adoptado el multilateralismo desde su origen, el GATT haya incluido la posibilidad de acuerdos regionales en el artículo XXIV. Dicha disposición, que contemplaba la firma de acuerdos como las *zonas de libre comercio* y de *uniones aduaneras*, de todas formas permitiría un incremento del comercio y contribuiría a elevar la eficiencia de la economía mundial a condición de que se creen las circunstancias que permitan una efectiva liberalización del comercio intrasubregional y de cada región con el resto del mundo.

Pero además de la justificación teórica para permitir esta excepción al multilateralismo se trata del reconocimiento del hecho irrefutable de que ese tipo de acuerdos se seguiría presentando en la realidad. Ello explica no sólo la tolerancia con el Acuerdo de la Comunidad Británica de Naciones de 1932, necesario para obtener el apoyo inglés al GATT, sino que se encuentra también presente en el caso de la Unión Aduanera del Benelux, de las Comunidades Europeas del Carbón y del Acero y de su heredera la Comunidad Económica Europea. Los

temas conflictivos que quedaron pendientes fueron temas de trabajo en las Rondas Dillon (1960-61) y Kennedy (1964-67).

El renacer del multilateralismo en el siglo XX recuerda el dominio del libre comercio en la primera parte del siglo XIX, pero sin que existiera entonces una nación o institución capaz de exigir de modo forzoso el respeto a tal política. Después de 1860 cambió dicha tendencia y su reaparición en el siglo XX se explica por el interés de desmontar los vínculos heredados de las relaciones coloniales entre imperios y ex colonias, forzándolos a abrirse a un intercambio generalizado y sin preferencias.

Sin embargo, la inclusión de la mencionada excepción sería la puerta por donde en repetidas ocasiones se han introducido diversas modalidades de tratados subregionales. Tales acuerdos se apoyan en el criterio del GATT de que no deben ser más restrictivos que la situación previa a su formación y que las restricciones previas deben ser removidas en todo el universo de su comercio.

De todas formas, la existencia de ambigüedad en el texto del artículo XXI del GATT, en torno de la velocidad para implantar las preferencias comerciales plenas y la sustancialidad del comercio objeto de negociación, dejaron sembradas las semillas de la permanente disputa entre el multilateralismo y el regionalismo. La discusión ha aflorado intermitentemente en el último medio siglo, sobre todo cuando se reactiva la firma de acuerdos regionales.

Es importante destacar que, en diversas situaciones, ha sido el cambio de posición de Washington lo que ha inclinado la balanza en favor del multilateralismo o el regionalismo. Mientras en los años treinta Estados Unidos se opuso a los intentos de organizar el comercio en forma restrictiva y limitada a ciertos países, como ocurrió con los *acuerdos de compensación* en la Alemania del Dr. Schacht y los intentos de los países latinoamericanos en los años sesentas de formar una zona de libre comercio hemisférica (alternativa a las iniciativas europeas de la época, recientemente ha abandonado la defensa intransigente del multilateralismo como método "exclusivo" de promover la apertura e integración de los mercados y de avanzar hacia un intercambio cada vez más libre.

No se trata de que los norteamericanos hayan perdido su fe en el sistema multilateral, pues de hecho siguen creyendo en ese enfoque como vía preferible para lograr sus objetivos. La diferencia radica en que, sin la rigidez del pasado, ahora están dispuestos a buscar de modo pragmático esos mismos objetivos por otros caminos como la regionalización. Los europeos, por su parte, han sido los pioneros del regionalismo, expandido gradualmente a partir del núcleo del Mercado Común, mientras que los estadounidenses se han convertido tardíamente a esa creencia, a la cual comienzan a llegar gradualmente los asiáticos.

Ahora bien, ha existido un factor de prevención en la adopción de acuerdos regionales. Frente al temor de un posible retorno del proteccionismo unilateral de las grandes potencias comerciales, países en desarrollo han tratado de asegurarse con la firma de acuerdos regionales. Esa es la explicación, por ejemplo, de la conducta de algunos países asiáticos al favorecer la *zona de libre comercio del área del Pacífico (APEC)* para tratar, por esa vía, de asegurar de modo perdurable su ingreso al mercado estadounidense (Ricupero, 1996, p. 87).

La mayor parte de Acuerdos Regionales de Comercio se han formado en dos momentos de intensificación de la actividad: en un primer período entre los años sesentas y setentas y de nuevo en los años noventas. Entre 1960 y 1979 fueron firmados y registrados en el GATT 58 de tales acuerdos, la mayor parte de ellos centrados en Europa. En el siguiente período, entre 1990-94, se produce la firma de alrededor de 30 acuerdos regionales (ver gráfico 1).



En total, se han notificado al GATT, bajo el amparo del artículo XXIV, un total de 98 acuerdos a los cuales debe agregarse 11 más bajo la *cláusula de habilitación*. Cabe advertir que hay algunos no registrados, pues se consideran como desarrollo de Acuerdos Marco, como ocurre en América Latina con acuerdos pactados dentro de la Aladi. Europa hace parte de 76 de un total de 109 acuerdos y de 24 de los 33 notificados después de la caída del Muro de Berlín y hasta 1994.

Europa continúa siendo importante en la formación de dichos tratados regionales. El principal impulso detrás de la segunda oleada ha sido la caída del bloque soviético. Los países de Europa Central y Oriental apuntan a la firma de pactos regionales con los países de la Unión Europea y el Área de Libre Comercio de Europa, como una vía para asegurar su acceso a esos mercados y garantizar la continuidad del proceso de reestructuración de sus relaciones económicas con el exterior. Si a lo anterior se agrega el establecimiento del NAFTA, el MERCOSUR,

la transformación del Grupo Andino y los procesos en curso en Asia, se puede concluir que los 51 acuerdos regionales recíprocos notificados al GATT hasta 1985 expresan una amplia tendencia a la expansión del regionalismo.

Incluso comienza a observarse características nuevas, como la posibilidad de que un país haga parte simultáneamente de diversos procesos de integración, bajo la modalidad de *acuerdos interregionales* como es el caso de la APEC, que constituye un vínculo entre países que pertenecen a diversos esquemas regionales como el NAFTA y el ASEAN; o la firma de *acuerdos intergrupos*, como el caso de los acuerdos firmados entre la Unión Europea y Mercosur y el que se encuentra en negociación entre MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones; e incluso la modalidad de *acuerdos gr:pe-país* como los que se han establecido, con alcance parcial, entre MERCOSUR y Bolivia, de un lado y con Chile, por otra parte.

Resulta claro entonces que no estamos ante una moda de regionalismo como algo novedoso, pues dicha tendencia tiene más de medio siglo de desarrollo y que, a lo sumo, sería necesario reconocer que se trata de una reactivación reciente. Entre otras razones porque los países que habían iniciado procesos de ajuste estructural en el marco de procesos de renegociación de su deuda externa o en respuesta a graves problemas de inestabilidad macroeconómica expresadas en hiperinflación, severo déficit fiscal y grave inestabilidad cambiaria, incluyeron en sus políticas de reforma la liberalización unilateral del sector externo. A partir de entonces procedieron a iniciar o reactivar acuerdos económicos de alcance regional, bajo la creencia de que la continuidad de la reforma estructural suponía el complemento del acceso garantizado a los mercados externos y ello sólo es seguro de obtener con sus socios comerciales naturales.

A la generalización de acuerdos regionales contribuyó en gran medida la incertidumbre acerca de la posibilidad de un final exitoso en las negociaciones del GATT, dificultadas por la ambiciosa agenda y la conflictividad de los temas en discusión. Los países en desarrollo, al observar las reiteradas parálisis de la Ronda Uruguay y ante la imposibilidad de detenerse a esperar, se encaminaron por la senda de las negociaciones regionales que sustituir, en la práctica al multilateralismo y que servía, asimismo, para reforzar su poder de negociación en el GATT. No sólo por el hecho de actuar en grupo sino que, adicionalmente, al haberse producido la reducción arancelaria y la *disciplina comercial* en el seno de los acuerdos regionales se facilitaba de modo sustancial el avance de las negociaciones multilaterales. Paradójicamente, lo que había nacido como una alternativa al multilateralismo terminó siendo un refuerzo al avance del mismo.

No cabe duda que el desenlace final de la negociación del NAFTA en 1992 facilitó la culminación de la Ronda Uruguay del GATT en 1994, al tiempo que motivó a los países de Asia-Pacífico a adoptar políticas de liberalización al comercio y las inversiones para los años 2010 y 2020. Generó también las propuestas hacia un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), propuesta en la cumbre presidencial de Miami de 1994 para ser iniciada en el año 2005.

Hay ya quienes se preguntan si nos encaminamos hacia una geografía económica marcada por dos grupos de acuerdos regionales centrados en un núcleo fuerte cada uno, que serían Estados Unidos y Europa en cada caso. Y mientras sigue la discusión teórica entre quienes sostienen que los acuerdos económicos regionales complementan la acción de la Organización Mundial del Comercio y quienes sostienen que tales acuerdos son un grave impedimento a la globalización, la dinámica regional se sigue consolidando aún por encima de serios tropiezos, y parece que debemos habituarnos a la coexistencia del multilateralismo y el regionalismo. Es posible que las causas últimas que expliquen las decisiones adoptadas en cada caso no sean de orden estrictamente económico.

La filosofía de tratar de construir una *Casa Común Europea*, la voluntad alemana de avanzar más allá de la unificación de su nación hacia acuerdos con Polonia, República Checa y sus vecinos inmediatos de Europa oriental, y la decisión misma de marchar hacia una moneda única tienen significativos componentes geopolíticos, orientados a elevar la influencia de la región europea en el escenario mundial y limitar la vulnerabilidad monetaria que en el pasado causó severos daños al continente. En ese orden de ideas, se mantendrá aún a pesar de las discusiones que a ese respecto se presenten entre analistas teóricos, por encima de las dificultades en el seno de la OMC y de las protestas internas en los respectivos países.

Cabe advertir que pese a que el análisis en torno a los procesos internacionales a veces tiende a ser excesivamente economicista, hay indudables factores culturales y de orden político en procesos como el de la formación de la Unión Europea. Los intentos de adoptar una política exterior común, de homologar las condiciones laborales y de avanzar hacia una estrategia de seguridad colectiva y de defensa coordinada, obligan a pensar que no estamos sólo en presencia de procesos complejos, sino que no es posible quizá pensar en su imitación mecánica.

Muchos de los acuerdos firmados por las naciones en desarrollo no han logrado sus metas por problemas de inestabilidad cambiaria; por oscilaciones políticas en los países; por crisis mundiales como las de los años ochentas; por políticas de protección y subsidios sectoriales; e incluso por la ausencia de coordinación macroeconómica que los ponga a salvo de las decisiones unilaterales como las *devaluaciones competitivas*.

Por encima de todas esas dificultades, en el período reciente se observa un incremento innegable del comercio y no hay ninguna duda de que los acuerdos regionales han ido más lejos que la OMC en la renuncia o reducción del recurso a las barreras no arancelarias, como la renuncia al uso de medidas *antidumping*, por ejemplo. Puede decirse que la agenda de la OMC cubre una gama más amplia de temas que los acuerdos regionales, en temas como servicios, propiedad intelectual, agricultura, medidas no arancelarias de *antidumping* y antisubsidios, solución de litigios y barreras técnicas; pero el grado de compromiso y exigibilidad de los mismos es mayor en el seno de los acuerdos regionales de integración.

## II. PRIMER Y SEGUNDO REGIONALISMOS

El regionalismo de *primera generación* adoptado en los años sesentas en países en desarrollo y en particular en América Latina se apoyaba en una estrategia que trataba de:

- a) Buscar el desarrollo armónico y equilibrado de todos los países miembros.
- b) Lograr la industrialización buscando sustituir importaciones y diversificar exportaciones en el nivel regional, al mismo tiempo que se trataba de ampliar el mercado interno.
- c) Proceder por acuerdo a la asignación de sectores productivos a cada uno de los miembros para propiciar una especialización complementaria entre los mismos.
- d) Limitar la dependencia externa para elevar el protagonismo externo de la región.
- e) Armonización de políticas en el tratamiento a la inversión extranjera y a las patentes.
- f) Además de los acuerdos estrictamente comerciales se trataba de impulsar el desarrollo cultural, la salud y la educación con programas a nivel de la subregión (Garay, 1994, p. 69).

Un caso significativo de dicho tipo de regionalismo fue el Grupo Subregional Andino que integró en sus orígenes a Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú y Chile; y del cual se retiró posteriormente Chile e ingresó Venezuela. Las metas de especialización industrial no pudieron cumplirse, pues la experiencia demostró que la asignación administrativa de las ramas de actividad a cada uno de los miembros tenía un pesado lastre burocrático y no siempre consultaba las realidades económicas. Se podría afirmar que de dicha generación de acuerdos regionales sólo la Comunidad Económica Europea conservó su dinamismo hasta adaptarse a las nuevas realidades.

Los sectores elegidos para realizar la programación industrial, como fue el caso de la industria automotriz, requerían tal nivel de intensidad de capital y de complejidad tecnológica, además de poseer una estructura oligopólica en el plano internacional, que no es posible que un grupo de países en desarrollo asuma las decisiones sustrayéndose de las mencionadas realidades internacionales. Finalmente, la evidencia de la necesidad del concurso del capital extranjero obligó a modificar las limitaciones como topes a las remesas de utilidades y criterios de desempeño (absorción de componentes nacionales en la producción y garantía de exportación de parte de la producción), para propiciar el retorno de las inversiones que se habían desplazado a la región de Asia Pacífico.

Por otra parte, la concesión a los gobiernos de la facultad de decidir la asignación de los recursos económicos partía del supuesto de la incapacidad del mercado para hacer dicha tarea de manera óptima, creencia comprensible en un período de hegemonía mundial de las tesis de la intervención estatal en la economía. Con el cambio del péndulo ideológico hacia concepciones de libre comercio, apertura comercial, desregulación económica y reducción del papel del Estado, dicho modelo mostró su inviabilidad. Se han favorecido esquemas en los que prevalecen la libertad de los flujos de bienes y servicios y las facilidades otorgadas al

capital extranjero (eliminación de criterios de desempeño). En consecuencia, se abandonó el *primer regionalismo*.

En el *nuevo regionalismo* la acción de los gobiernos se ha limitado a facilitar la libre acción de la iniciativa privada y a acudir con políticas emergentes de salvamento cuando sectores como la banca se han colapsado tal como ocurrió en México, Venezuela, Argentina, Chile y Colombia. En el marco de los nuevos acuerdos de integración negociados en este nuevo período, la agenda de negociación incluye aspectos nuevos como las normas de origen, la propiedad intelectual y la política de compras gubernamentales.

Este es el carácter de acuerdos como NAFTA y MERCOSUR, lo mismo que en el caso del Grupo de los Ties y el Sistema de Integración de Centro América (SICA). Curiosamente, no han incluido la coordinación macroeconómica en áreas como la política del tipo de cambio y, en varios momentos, se han producido colapsos en algunos de los países, transmitiendo inestabilidad al proceso de integración.

La libertad reclamada por los capitales ha permitido que los flujos que ingresan compensen el recurrente déficit de los países en su comercio y cuenta de servicios por los elevados pagos de la deuda externa. Pero ha dejado abierta, asimismo, la posibilidad de que dichos capitales salgan intempestivamente ante la menor sospecha de eventual devaluación o caída de la tasa de interés interna, produciendo colapsos como el de la economía mexicana en 1994. La eliminación de criterios de desempeño y de mecanismos selectivos que estimulen el capital de inversión y desestimulen el capital especulativo de corto plazo ha introducido un altísimo riesgo de vulnerabilidad a los países.

## III. EL DEBATE TEÓRICO Y LA EVIDENCIA EMPÍRICA

## A. La precariedad teórica

A pesar del intenso debate que ha acompañado la formación de las organizaciones multilaterales respecto al eventual daño que el proceso de regionalización les pudiese causar, no hay un consenso teórico al respecto y los modelos analíticos adoptados se corresponden poco con el proceso real (ver Krugman, 1992). Ello ha conducido a adoptar la posición del *segundo mejor* para significar que ante la imposibilidad de encontrar la posición óptima, se debe asumir aquella que en el proceso real parece ser elegible. Al mismo tiempo, se asume que una vez se está involucrado en un proceso regional, la necesidad de continuar la profundización del proceso se impone frente al riesgo de quedar marginado de los nuevos escenarios en gestación. Ello ha sido patente en las reservas de Gran Bretaña frente al proceso europeo, y en las diferencias entre Brasil y Argentina dentro de Mercosur. Pese a todas esas

dificultades, los países optan por mantenerse dentro del proceso. Es lo que se ha denominado el dilema del prisionero.

El estudio pionero de J. Vinet, escrito hace casi medio siglo, advertía que los acuerdos regionales de comercio al mismo tiempo que removían los obstáculos al comercio entre sus miembros, podrían introducir nuevas distorsiones en el comercio con los países que no fueran miembros de dichos acuerdos, en razón del carácter preferencial de dichos acuerdos. Las concesiones otorgadas a los miembros no son extensivas a los no miembros (ver Vinet, 1950).

En la tensión entre las tendencias de la realidad y los postulados teóricos sobre el multilateralismo y el regionalismo subyacen las tendencias de la acumulación capitalista mundial, de la difusión de las nuevas tecnologías y de los intereses políticos de las naciones y de las regiones. Se puede encontrar desde las posiciones radicales como la del *Memorial drive* que postulaba que el regionalismo sustituya al multilateralismo y, por ende, debía desmantelarse el GATT; hasta quienes como Dornbush han postulado que son procesos complementarios; o quienes creen que el regionalismo acelera el camino del multilateralismo. Otros postulan que el regionalismo tiene mayor capacidad que las instancias multilaterales de corregir los desequilibrios comerciales. Finalmente, están quienes encuentran que el ordenamiento del sistema capitalista mundial pasa por la formación de bloques geopolíticos capaces de equilibrarse mutuamente.

En el marco del debate teórico es frecuente encontrar afirmaciones en el sentido de que las economías orientadas a las exportaciones han logrado un más rápido desarrollo que las economías que prefirieron mantener políticas proteccionistas y estrategias de sustitución de importaciones. Es la comparación típica que se hace cuando se trata de cotejar el desempeño de las economías asiáticas emergentes con las economías latinoamericanas después de los años sesentas. Sin embargo, hay que advertir que en el caso de los países asiáticos no se trató exclusivamente de apertura al exterior sino que existió un serio apoyo del Estado a las empresas, en la investigación y la promoción, y hubo decisiones estratégicas para promover determinados sectores.

A la euforia que acompaña a muchos de quienes creen haber encontrado en los acuerdos de comercio la piedra filosofal para solucionar el atraso económico, cabe recordarles, de una parte, que Puerto Rico ha gozado por un siglo de acceso restringido al más grande mercado del mundo sin que sea propiamente un modelo de desarrollo. Por otro lado, los países asiáticos lograron elevados niveles de crecimiento sin formar parte de ningún acuerdo comercial. Hay que explorar todavía cuáles fueron las estrategias que los colocaron en la posición que hoy ostentan. Podría deducirse que un acuerdo regional de comercio puede servir al proceso de desarrollo de los países involucrados, dependiendo de las circunstancias, pero que no es un factor decisivo, con exclusividad, al margen de otras acciones de política económica alternativas.

Cada vez crece más el consenso en torno a la necesidad de adoptar estrategias de preparación para la competencia exterior, en contravía de quienes creen que la sola competencia externa induce la elevación de la productividad y la competitividad. La elevación del nivel de ahorro interno, decisivo en el proceso de los países orientales, europeos y nórdicos, ha sido al menos tan importante como la inversión en educación y calificación del recurso humano (ver Blomstrom y Meller, 1990 y Albert, 1992). Los acuerdos regionales de comercio firmados en América en la última década no incluyen nada a ese respecto.

En síntesis, se trata de optar la creencia de que la *mano invisible* del mercado mundial producirá los efectos deseables del desarrollo, o si se requieren decisiones políticas y estrategias intencionales. Esto obliga a modificar la creencia, actualmente en boga, de que la apertura al exterior o los acuerdos de integración económica producirán por sí mismos una elevación del nivel de desarrollo. Por ahora, está en discusión si tales estrategias mejoran la calidad de vida de los habitantes. Lo que sí comienza a ser patente es que se ha elevado el grado de vulnerabilidad de los países que no han recorrido un camino de preparación para la competencia internacional.

No sólo se trata de la presencia aleatoria del capital especulativo, ni de las situaciones de déficit comercial suplido con deuda externa, lo cual ya sería suficientemente grave. Parecemos avanzar en la dirección de consolidar las exportaciones del sector primario (petróleo, carbón, níquel, gas, cobre) las cuales, de una parte, tienen una vigencia limitada por ser recursos no renovables, y además se producen bajo los esquemas de *enclave* de efectos macroeconómicos limitados a una región o a la captación de divisas. De ninguna manera pueden sustituir el impacto que tiene la manufactura sobre el empleo, los ingresos y la dinámica del mercado interno. Por desgracia, asistimos a una virtual quiebra de significativos sectores industriales en presencia de la competencia exterior, la revaluación de las monedas locales y la ausencia de infraestructura física y humana adecuada a la competencia.

De otra parte, resulta claro que todo el instrumental económico de análisis fundado en la perfecta competencia se enfrenta a la realidad de competencia monopolística y oligopolística, muy notable en los procesos de regionalización. Como ha afirmado Perroux, "si la competencia la ejercen los monopolios, los oligopolios diferenciados y los grupos económicos y financieros, nadie podrá decir que el sistema se aproxima a una optimización análoga a la de la competencia perfecta, ya que si la competencia es demasiado imperfecta y monopolística no son necesariamente las empresas menos eficientes las que se eliminan sino las menos poderosas" (ver Garay, 1994).

En otro orden de ideas, resulta notable el hecho de que los análisis sobre los procesos de integración se realicen de modo separado entre los factores económicos y los elementos de *decisión política*. Hay consenso en que Europa tuvo que soportar tres guerras en razón de las

aspiraciones de unos y otros para lograr el control de las minas de carbón y de hierro, y que la constitución de las comunidades europeas sobre dichos minerales desactivaría el foco de futuros conflictos, como efectivamente ha ocurrido.

Los acuerdos económicos entre países alean los riesgos de confrontación y crean las posibilidades de aclimatar la confianza mutua. En 1870 Francia y Alemania; Bélgica y Holanda; Estados Unidos y Canadá se comprometieron en el Tratado de Washington a desmantelar todas las fortificaciones militares en sus fronteras. No cabe duda que esa decisión está en el trasfondo de los ulteriores acuerdos económicos.

A muchos analistas sorprendió el hecho de que el Tratado Norteamericano de Libre Comercio, negociado por un gobierno republicano, fuera ratificado bajo una administración demócrata, máxime si el candidato Clinton había expresado serias reservas al contenido de dicho acuerdo. Más sorprendente aún si se observa que los movimientos sindical, ambiental y social que habían formado el arco iris que hizo posible su elección se oponían rotundamente al mencionado acuerdo.

Más notable resulta el hecho de que la votación que hizo posible su aprobación fue mayoritariamente del partido republicano. Ello obliga a explorar las razones de fondo de dicha decisión, que cambian la tradición multilateralista de ese país. Hay quienes hablan de que se trataba de dar paso a la *agenda corporativa* de las grandes corporaciones transnacionales interesadas en la ampliación del espacio para su acción. Krugman llega a afirmar que el referido tratado fue aprobado bajo presiones y con compra de votos en el Congreso, que se recurrió a falacias como prometer que elevaría sustancialmente el empleo y las exportaciones estadounidenses hacia sus socios, lo cual no puede probarse de modo contundente (Krugman, 1996, p. 23). Esta experiencia puede estar en la base de la reciente negativa del Congreso norteamericano, sobre todo por la dura oposición del partido del Presidente, a otorgar las facultades de negociación por la vía rápida (*fast track*) de futuros acuerdos.

No sólo encontramos que la balanza estadounidense es deficitaria con sus dos socios sino que si bien el empleo ha crecido, esto no es atribuible con certeza al referido acuerdo comercial y si hay serias evidencias de expansión de la brecha en los ingresos de los trabajadores calificados y no calificados.

Si no hay consenso en torno a las razones económicas de la firma de un acuerdo de ese tipo y si hay dudas sobre los resultados económicos, tiene que haber razones extraeconómicas atribuibles, por ejemplo, a motivos de *seguridad nacional*. En esta perspectiva, la lógica aconsejaba contribuir a la estabilización de un país vecino con quien se comparten más de cinco mil kilómetros de frontera, y en donde el fracaso del proceso reformista iniciado por las administraciones aperturistas de De la Madrid y Salinas traería traumatismos ircontrolables

en el orden de las migraciones, el comercio y las inversiones. Ello permite entender mejor entonces, la decisiva acción de Estados Unidos para liderar con recursos propios y con su poder decisorio en el Fondo Monetario Internacional la formación del paquete de salvamento para sacar a México del colapso monetario de 1994 conocido como el *efecto tequila*.

Esa incorporación mexicana al mercado norteamericano, por encima de siglo y medio de reticencias generadas en la desmembración territorial de que fue objeto, es una opción estratégica que va a modificar sin duda las relaciones de dicho país con sus vecinos del sur. Pese a existir una *cláusula de acceso* en el NAFTA no parece percibirse un interés de México en hacer uso de la misma, y en cambio se han escuchado propuestas de empresarios de la frontera norte de México, de que esa región se integre formalmente a la unión americana.

#### B. La incertidumbre empírica

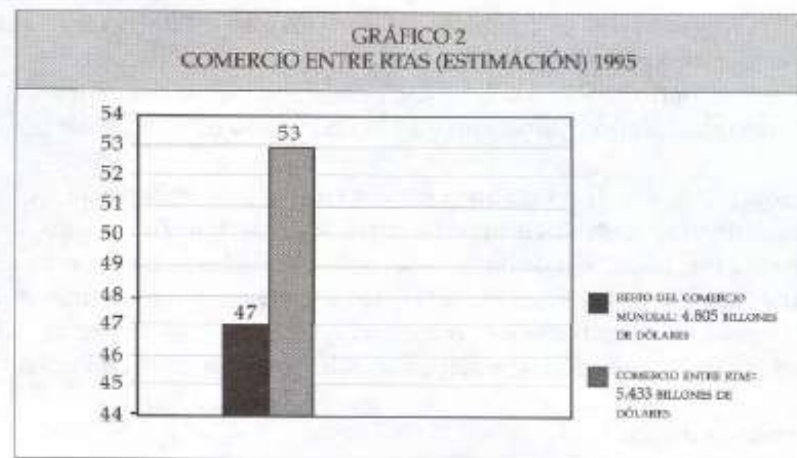
A las limitaciones teóricas que hemos encontrado para abordar el proceso de regionalización, en donde parece que la realidad ha ido más rápido y más lejos que la abstracción sobre la misma, hay que agregar la duda actual a partir de los resultados concretos de dichos procesos.

Un grupo internacional de analistas, integrado por los ex negociadores del Tratado Norteamericano de Libre Comercio, concluyó "que ni la teoría ni la evidencia empírica permitan concluir que los acuerdos regionales de comercio estén creando una desviación de comercio y/o de inversiones" (Serra y otros, 1997, p. xi). Esta afirmación se fundamenta en el estudio de Clausing, para Canadá y Estados Unidos, el cual muestra que en un análisis desagregado por sectores hay muy pequeña evidencia de un impacto negativo del acuerdo bilateral de libre comercio entre esos dos países en el conjunto de su comercio exterior.

La Universidad de Princeton ha llegado a conclusiones similares a través de estudios en los cuales sostiene que ha habido un significativo incremento del comercio regional con posterioridad a la formación de los acuerdos regionales de comercio. El estudio de Frankel, Kaczmarek, Stein y Wei de 1996, compara los flujos comerciales de los grupos regionales formados entre 1990 y 1995 con los flujos proyectados sobre la base de tamaño del producto, distancias y lenguaje común. La conclusión es que el comercio dentro de dichas regiones fue mayor que la proyección previa establecida con base en dichas variables (ver: J. Serra, 1996).

Además de la evidencia de que se está produciendo un sensible incremento del comercio entre los vecinos inmediatos (válido para los casos de Estados Unidos con México y Canadá, de Colombia con Venezuela y de Brasil con Argentina), en el plano mundial el hecho más destacado es que 53% del comercio mundial está ocurriendo hoy dentro de los acuerdos regionales de comercio. Incluso su incremento ha sido mayor de lo previsto, lo cual permite poner de presente las dificultades de predecir los patrones de comportamiento del comercio





En los últimos cincuenta años el ingreso mundial se ha multiplicado por seis veces y el comercio mundial ha crecido doce veces. Durante los últimos veinte años, la inversión extranjera directa ha crecido también doce veces. No cabe duda que en dicho desempeño ha influido el proceso de liberalización económica que ha abierto las puertas al flujo de bienes y a las transferencias de capitales. Claro que las mencionadas cifras esconden inconsistencias serias.

El informe de la Organización Mundial de Comercio del año 1995 indica que hubo un incremento de 8% en el comercio mundial, al paso que la producción sólo creció 3%. Si bien es cierto que dichas variables no tienen una relación simétrica, pues bien puede ocurrir que economías orientadas preferentemente al mercado externo exporten porciones crecientes de su producto, también es verdad que el sistema de *zonas francas de exportación*, que permiten el ingreso de productos semiprocesados para culminar allí su proceso de elaboración, está generando una situación de doble contabilización de alguna parte del comercio.

Resulta claro que la evidencia no respalda la tesis de una creciente fragmentación regional del comercio por la formación de bloques excluyentes. Por el contrario, el comercio con socios de cada región y de fuera de ella ha sido crecientemente importante para las economías nacionales en la posguerra. La excepción es Europa que persiguió, deliberadamente durante medio siglo, el incremento de los intercambios intrarregionales: entre 1958 y 1993 el comercio intraeuropeo creció de 53 a 70%, siendo más intenso entre 1958 y 1970 con 67.7%.

Aun en el caso de Europa occidental no hubo un cambio notable en la participación del comercio extra regional respecto de la producción total de la región. Si en 1958 el comercio representaba 15.8% del producto interno bruto (PIB) y descendió en 1990 a 12.8%, hay que recordar que había sido de 12.2% en 1963 y de 13.8% para 1973. La explicación radica en el

hecho de que el incremento global del comercio, que pasó de 33% a 45% del PIB entre 1958 y 1990, dejó margen para mantener el comercio extra regional, aun en el marco del alto crecimiento del comercio intra regional. Por lo que hace a la América Latina, el comercio intra regional pasó de representar 16.8% del total de su comercio en 1958 a 19.4% en 1993, y en Asia dicha participación se elevó de 41.1% a 49.7% en los mismos años.

Un caso contrario es el de los países de Europa oriental y de la ex Urrs, para los cuales la participación del comercio regional había sido de 61.25% en 1958 y de 71.3% en 1963, y desciende a 19.7% en 1993 como consecuencia de la caída del campo socialista.

#### IV. ENSEÑANZAS DE UN PROCESO

No es fácil predecir si los actuales acuerdos regionales logren una consolidación en el futuro. Es claro, sin embargo, que no estamos en presencia de una moda pasajera. El proceso de regionalización es tan antiguo como las mismas negociaciones multilaterales y ha ido adquiriendo las características necesarias para adaptarse a los cambios en el escenario mundial.

La tendencia de Europa a expandirse hacia el Este para ocupar el espacio dejado por la quiebra del Consejo de Cooperación Económica (CCMECON), que aglutinaba a los países de la órbita soviética, tiene aún mucho por definir. No obstante, con toda seguridad es más previsible su consolidación que un retorno al pasado.

Hay quienes hablan de la *euroescletosis* para significar que la recuperación económica europea de los años 1987-1991 no es atribuible al proceso de integración regional sino que corresponde a una fase de crecimiento propia del ciclo económico. Adicionalmente, se asume que las elevadas tasas de desempleo permiten deducir que el proceso regional no mantendrá su dinamismo y, en consecuencia, no sería más el paradigma ideal para otros procesos regionales (Krugman, 1996).

De nuevo estamos en presencia de una valoración exclusivamente económica que desconoce las razones geopolíticas de los procesos en curso. Mientras Krugman sostiene que el proceso de expansión de Europa hacia el Este no será tan rápido como algunos creen, la verdad es que estamos en presencia de una Europa que trata de calmar el deseo intenso y generalizado de los países ex comunistas por integrarse a los acuerdos comerciales y a la Organización del Atlántico Norte (OTAN), en el plano militar. Así se observó en la cumbre de Madrid, patente en el desengaño de países como Rumania que no han sido declarados elegibles por el momento (ver Comisión Europea, 1997).

La historia reciente recuerda los daños que el mundo entero y Europa en particular padecieron por el incumplimiento de Estados Unidos al respaldo del dólar como moneda patrón, en el

marco de los acuerdos de Bretton Woods. La emisión inorgánica de los fondos necesarios para financiar la guerra de Vietnam trajo consigo la declaratoria de "no convertibilidad" de dicha moneda en metal, cuando el presidente De Gaulle solicitó la conversión de las reservas en dólares depositadas en el Banco Central de Francia.

La subsecuente devaluación del dólar significó una depreciación de los activos de reservas de todos los países del mundo, en una situación indeseable, atribuida por los tratadistas monetarios a lo que se denominó entonces el "señorío/vasallaje" del dólar (Block, 1984, cap. I). Esas son las realidades que subyacen a la voluntad de lograr una independencia monetaria para la Unión Europea y no se trata solamente de un asunto mecánico de simplificar los cambios de moneda de los turistas.

Es verdad que existen diversos problemas en la implementación y desarrollo de los acuerdos de integración regional. Sin embargo, se observa una voluntad orientada a superar dichos escollos y acomodarlos de modo realista a las posibilidades concretas, que a dar marcha atrás. Se trata de lo que algún analista denominó *la lógica de la bicicleta*, para significar que así como la única forma de mantener el equilibrio en la bicicleta es avanzando, en el orden económico la única forma de mantener la dinámica de la integración es progresando permanentemente en la búsqueda del desarrollo de los temas acordados.

Cuando culminó la Ronda de Uruguay del GATT se valoraron como un triunfo del multilateralismo la significativa reducción de aranceles, el esfuerzo de disciplina en el plano normativo, la reducción de los márgenes de preferencias regionales, y las posibilidades de exención en el trato de Nación Menos Favorecida. En ese momento pareció predecible que esos logros desestimularían la firma de acuerdos regionales. Pero la realidad mostró que la dinámica de regionalización mantuvo su impulso.

La verdad es que la aceptación de las normas del GATT tenía algo de formalismo legal sin suficiente voluntad de aplicación. Por ejemplo, es patente que pese a la reducción progresiva de los niveles arancelarios en el plano mundial, se generalizó el recurso a instrumentos para-arancelarios de protección, entre los cuales los más usuales han sido la aplicación de procesos *antidumping*, y la exigencia de *restricción voluntaria de las exportaciones*, como ha ocurrido frente a Japón. Nos encontramos entonces con un proceso de sustitución de instrumentos directos de protección por herramientas indirectas, que cumplen el mismo propósito.

Aun cuando sería de esperar que la firma de acuerdos regionales purga a los países a salvo de dichos procesos, México ha sido objeto de procedimientos *antidumping* para varios de sus productos por parte de los Estados Unidos, todavía después de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Lo mismo le ha ocurrido a Colombia frente a los Estados Unidos en el caso de las flores.

El especialista en normas del GATT John Jackson había advertido antes de la culminación de la Ronda Uruguay que la aceptación del Mercado Común Europeo como unión aduanera iba en contravía de los requerimientos legales del artículo XXIV y podría conducir a la quiebra del GATT. Al mismo tiempo, Dam advertía que sólo uno de la docena de acuerdos regionales existentes cumplía cabalmente las exigencias del artículo XXIV del GATT (ver Bhāgwati, 1992, p. 7).

La realidad se encargó de mostrar que el proceso europeo se mantenía y se desarrollaba simultáneamente con el desenlace de las negociaciones del GATT. Esto obliga a concluir que los acuerdos multilaterales carecen de la fuerza legal y las herramientas de coerción para impedir los procesos regionales y han terminado por encontrar un espacio de complementación. La OMC, a pesar de tener dudas acerca del daño que los acuerdos regionales pueden causar al proceso multilateral, deberá ocuparse por ahora de buscar la difícil complementariedad entre el proceso multilateral y los acuerdos regionales, dado que los países de las diversas regiones han tomado decisiones que sólo notifican con posterioridad.

Las experiencias desarrolladas en los acuerdos regionales han dejado algunas enseñanzas (Garay, 1994, p. 79) que podrían sintetizarse así:

- Con un menor número de participantes es mayor la eficiencia, rapidez en las negociaciones y observancia de los compromisos comunitarios.
- Si se incrementa el número de miembros, las dificultades se incrementan en razón de las cambiantes condiciones políticas de los diferentes miembros.
- Los obstáculos se elevan en ausencia de un relativo poder *hegemónico* y de las diferencias institucionales entre los miembros.
- Si proliferan los acuerdos regionales, mayor será la probabilidad de restringir el margen de acción a los países oportunistas que tratan de beneficiarse de facilidades comerciales sin compromisos recíprocos.

Por lo que hace a los efectos de los acuerdos regionales en los países miembros se pueden encontrar los siguientes:

- Efecto *ilusión-preferencia*. Un compromiso regional implicaría una mayor comunidad política en la que el proceso de toma de decisiones podría ser menos influido por grupos de interés sectoriales en el interior de cada país miembro.
- Efecto *asimetría-preferencia*. El diseño de la política en la esfera regional debe considerar como solución de compromiso los intereses comunes preponderantes en los diversos países, lo cual permitiría conseguir mejores medidas para por lo menos algunos de los países miembros, respecto a la situación previa.
- Efecto *diseño institucional*. La mayor flexibilidad susceptible de lograrse con el establecimiento de instituciones de índole regional, que trascienden las limitaciones domésticas, podría permitir la adopción de políticas más eficientes para el conjunto.

En oposición a dicha valoración existen tendencias contradictorias al proceso de regionalización, particularmente fuertes en Europa. Ellas sostienen que el traslado de funciones decisorias a las instancias supranacionales implica una *pérdida de soberanía*. Decisiones que afectan la vida real de las poblaciones son cedidas a instancias burocráticas no emanadas de la elección popular, que no deben dar cuentas de su gestión directamente a la sociedad y cuya distancia de las necesidades concretas de cada región puede estar causando una peligrosa brecha política.

En todo caso, dicha crítica tiene elementos comprensibles, en lo que se refiere a la relación de la sociedad con sus gobiernos. Cada vez más, estos últimos justifican el impacto social de sus políticas como un costo para cumplir las metas comunitarias. De otro lado, también es cierto que las instancias supranacionales han permitido disponer de un escenario y normas de arbitraje que no existían en el pasado.

#### A. Estrategias en juego: *hub and spokes* o *building blocks*

Por lo que hace a las estrategias de negociación y construcción de los espacios económicos ampliados en el continente americano se ha presentado un intenso debate en torno a dos posiciones (Wonnacott y Wonnacott, 1996, p. 108):

a) La propuesta de "centro y ejes" (*hubs and spokes*) que parte del reconocimiento de un poder hegemónico ordenado: del proceso, con el cual los demás países deben relacionarse de modo bilateral, sin que existan negociaciones conjuntas. Una vez que se concretó el Tratado Norteamericano de Libre Comercio, Estados Unidos anunció que había posibilidad de acceso individual para cada país a dicho acuerdo, y se mencionó a Chile como el país con la primera opción. La reacción de los demás países, y ello fue explícito en el caso de Colombia, Argentina y Costa Rica, era tratar de colocarse en la "fila india" para hacerse merecedor de dicho privilegio. La constitución del Grupo de los Tres entre Colombia, Venezuela y México, pese a la oposición de los empresarios y trabajadores de los dos primeros países, se trató de justificar como un primer paso en la dirección de ingresar al NAFTA.

b) Construcción a través de "bloques" (*building blocks*), que pasaría por el reconocimiento de la existencia de los grupos regionales y el avance hacia un mercado continental a partir de la negociación entre grupos, lo cual eleva el poder de negociación de los países, y que ha sido la posición defendida por MERCOSUR y finalmente aceptada por el presidente Clinton en su gira por Suramérica en octubre de 1997.

En la primera propuesta, el país hegemónico selecciona al candidato y el país aspirante a ingresar al mercado ampliado debe asumir como un dato el cuerpo de los acuerdos ya existentes, los cuales obviamente no se ponen en discusión; sobre todo, es bien probable que el país aspirante deba pagar un boleto de entrada más costoso en términos de mayores

concesiones. Esta estrategia fue criticada por la OMC en razón de que minimiza las posibilidades de concertación entre los países aspirantes a ingresar.

A partir de la experiencia europea se ha puesto en boga la expresión de los *círculos concéntricos* ordenados en función de su mayor o menor compromiso con el núcleo duro de los acuerdos. La adhesión global de Francia, Alemania y los países del Benelux a los acuerdos comunitarios hizo que, sobre la base de su apoyo, el proceso europeo avanzara. Y el proceso se ha profundizado aun a pesar de los reparos ingleses a los aspectos sociales y monetarios del proceso, por encima de la votación en contra a la adhesión en Noruega y pese a la presencia de países en el entorno geopolítico como Suiza, que se han sustraído históricamente del proceso. Esta estrategia ha permitido que economías con mayor poder e identificación de propósitos avancen, produciendo al final un *efecto de arrastre* sobre los países vacilantes.

Es lo que ha ocurrido en otras regiones. El respaldo de Argentina y Brasil al MERCOSUR, por encima de diferencias centenarias, ha hecho que aun si Paraguay se retirara el proceso continuaría. Esa misma decisión estratégica de las dos economías más poderosas de la región ha atraído a Chile, que se encuentra por fuera de todo acuerdo regional, y a Bolivia que hace parte de la Comunidad Andina de Naciones, a llegar a acuerdos de alcance parcial con MERCOSUR.

Guardadas proporciones, se puede afirmar lo mismo del caso de las economías colombiana y venezolana en el seno del Grupo Andino. La integración de estos dos países en una zona de libre comercio ha quintuplicado los intercambios en solo un lustro. Pese al retiro temporal de Perú, la inestabilidad política en Ecuador y la firma unilateral de un acuerdo entre Bolivia y MERCOSUR, el proceso andino se ha mantenido sobre la base del respaldo colombo-venezolano.

Lo anterior ha permitido a Krugman concluir que hay un *factor geográfico* de inducible peso en la posibilidad de éxito de los acuerdos económicos regionales. La vecindad franco-alemana, argentino-brasileña y colombo-venezolana no debe ser extraña a la intensa dinámica que ha tenido en todos esos casos el proceso de integración económica (Krugman, 1996, p. 28).

#### BIBLIOGRAFÍA

##### Libros

- Block, Fred. *Los orígenes del desorden económico internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Blomstrom, Magnus y Patricio Melles. *Trayectorias divergentes*, Santiago de Chile, Cieplan/Hachette, 1990.

Comisión Europea. *Agenda 2000 1. Pour une union plus forte et plus large, 2. Le défi de l'élargissement*, Bruselas, 1997.

Garay, Luis Jorge. *América Latina ante el reordenamiento económico internacional*, Bogotá, Edit. Universidad Nacional de Colombia, 1994.

Michel, Albert. *Capitalismo contra capitalismo*, Barcelona, Edit. Paidós, 1992.

**Artículos de libros**

Krugman, Paul. "Acuerdos Comerciales e integración regional", en *Integración económica en perspectiva*, Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo y Departamento Nacional de Planeación, 1996.

Ricuperio, Rubens. "Integración y regionalismo en las Américas", en *Integración económica en perspectiva*, Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo y Departamento Nacional de Planeación, 1996.

Serra, Jaime (et. al.). "Reflections on regionalism", *Report on the study group on international trade*, Carnegie Endowment for International Peace, 1996.

Viner, J. *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1950, citado por Serra Jaime et. al.

Wonnacott, Ronald y Paul Wonnacott. "El TLCAN y los acuerdos comerciales en las Américas", en *Integración económica en perspectiva*, Bogotá, BID/DNP, 1996.

**Artículos no publicados**

Bhagwati, Jagdish. *Regionalism vs. Multilateralism: An overview*, World Bank and CERR, Conference on New Dimensions in Regional Integration, abril 2-3 de 1992, Washington D. C., mimeo.

Krugman, Paul. *Regionalism vs. Multilateralism: Analytical Notes*, Washington D. C., MIT y CERR, 1992, mimeo.