

# ECONOMÍA

Revista del Departamento de Economía  
Pontificia Universidad Católica del Perú

Volumen XXVII, n.<sup>os</sup> 53-54, junio-diciembre 2004

## **Contenido**

<b>Artículos</b>	Área de Libre Comercio para las Américas: ¿emulación integracionista y construcción de actores? JAVIER IGUÍÑIZ ECHEVERRÍA	9
	Divergencia y convergencia regional en el Perú: 1978-1992 EFRAÍN GONZALES DE OLARTE Y JORGE TRELLES CASSINELLI	35
	<i>El centro y la periferia</i> , una aproximación empírica a la relación entre Lima y el resto del país GIOVANNA AGUILAR Y GONZALO CAMARGO	65
	¿Cuál es el destino de los países abundantes en recursos minerales? Nueva evidencia sobre la relación entre recursos naturales, instituciones y crecimiento económico CECILIA PERLA	99
	Country Risk: an empirical approach to estimate the probability of default in emergent markets GONZALO CAMARGO CÁRDENAS Y MAYKO CAMARGO CÁRDENAS	173
	Indicadores líderes, redes neuronales y predicción de corto plazo JAVIER KAPSOLI SALINAS Y BRIGITT BENCICH AGUILAR	213
	Competencia y circulación de las elites económicas: teoría y aplicación al caso del Perú ADOLFO FIGUEROA	255
<b>Reseñas</b>	Blim, Michael, <i>Equality &amp; Economy. The global challenge</i> HÉCTOR OMAR NOEJOVICH	295

Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp. <i>Industrialización y estado en la América Latina: la leyenda negra de la posguerra</i> LUIS MIGUEL ESPINOZA BARDALES	300
Quiroz, Alfonso W., <i>Domestic and foreign finance in modern Peru 1850-1950. Financing visions of development</i> MATTEO STIGLICH	306
Vásquez Huamán, Enrique, <i>Estrategias del poder. Grupos económicos en el Perú</i> JUAN CARLOS SOTO	309

# Área de Libre Comercio para las Américas: ¿emulación integracionista y construcción de actores?

Javier Iguíñiz Echeverría

## RESUMEN

El debate sobre la conveniencia de firmar un acuerdo para la conformación del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), preocupa a varios gremios de productores y a significativos componentes de la sociedad civil del continente. Ciertamente, ocupa más las calles del continente que el mundo oficial o el académico. En este análisis de actores y estrategias, queremos sostener y proponer que la participación en la negociación para el ALCA es condición necesaria para constituir tanto los actores capaces como las alternativas para uno de los posibles desenlaces de la negociación: No al ALCA.

## ABSTRACT

Several producers' associations and groups of civil society in Latin America are involved in campaigning against the signature of some components or of the whole Free Trade Area of the Americas (FTAA). In this analysis of the agents and strategies involved we sustain that the participation in the negotiations is a necessary condition for the maturing of a South American alternative to the FTAA. Both, actors and strategies are built or strengthened in the process of negotiation.

## Presentación

En el planteamiento que hacemos a continuación, vamos a sugerir que los actores capaces de llevar adelante una integración alternativa a la del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) surgirán o adquirirán la madurez necesaria en medio del proceso de negociación y de las estrategias actualmente en curso.

La certeza respecto de los costos humanos y de la injusticia que suponen las aperturas rápidas o *shocks* competitivos en los campos de

la actividad económica donde se ubican en mayor proporción los productores más pobres del continente aporta a la claridad de objetivos inmediatos, ciertamente defensivos, y fundamenta moralmente la elaboración y propuesta de un escenario integracionista alternativo que tome en mayor consideración las marginadas aspiraciones de fraternidad y solidaridad entre americanos. La gigantesca destrucción de vidas humanas resultante de las políticas en beneficio de las grandes empresas de la industria farmacéutica es evidente y, poco a poco, demasiado lentamente, materia de repulsa social internacional. Sin duda, esa conciencia de los problemas previsibles y de la necesidad de enfrentarlos es necesaria para motivar a la acción, pero ni la indignación ni la propuesta más vislumbrada de un destino alternativo resultan suficientes para la determinación de las estrategias a adoptar y para cambiar el curso de los acontecimientos y alcanzar el mejor de los mundos posibles hoy por hoy. A esa claridad sobre los daños observados y sobre los peligros, así como sobre los objetivos y a la voluntad de compromiso que alimentan, hay que añadir el mayor realismo político posible. Nuestra preocupación principal es la brecha entre la radicalidad de la causa y la fuerza tras ella. Es necesario acortarla lo más posible.

Nuestra impresión es que la literatura más militante a favor de los ya afectados por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) durante los lustros pasados y de los que lo serían debido al ALCA tiende a centrarse en la fundamentación empírica de la justicia de la causa y en el diseño de objetivos alternativos. De hecho, existen propuestas que revelan un claro conocimiento de los asuntos en cuestión y que constituyen guías, tanto para la acción de quien quiera asumirlas como suyas en las negociaciones en marcha, como para fundamentar su salida de dichas negociaciones o sacar temas de agenda cuando se perciba que no puedan llevar a ningún destino. Aunque no las usaremos exhaustivamente, tres tipos de fuentes nos parecen útiles para los efectos del ejercicio propositivo que pretendemos a continuación. Una primera es representable por las propuestas de la Alianza Social Continental, Oxfam Internacional, y las redes como la Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad (CIDSE) y Cáritas, que apuntan a objetivos de diversa amplitud, con distinta ubicación de dichos puntos dentro de sus plataformas particulares, pero con suficientes acentos en objetivos similares como

para dar lugar a plataformas comunes.<sup>1</sup> La Fundación Friedrich Ebert aporta, con su serie de publicaciones, los análisis más directamente políticos sobre el tema.<sup>2</sup> La Cepal suele recordar a menudo el conjunto de las opciones de integración actualmente en curso.<sup>3</sup> Aunque cada uno incluye algunos elementos de estas tres aproximaciones, consideramos muy útil tener estos tres tipos de fuentes en el momento de elaborar una estrategia para la acción. En este trabajo no vamos a intentar una revisión crítica de esos planteamientos, pero recogeremos algunas de sus expresiones.

Las páginas que siguen proponen al debate una interpretación muy general de los procesos de negociación actualmente en curso. Más precisamente, recordamos que la participación de los países en el proceso de negociación, a través de sus gobiernos elegidos democráticamente, es inevitable por el simple hecho de que ya está ocurriendo y porque, en la eventualidad de dejarlo, habría que fundamentar bien tal decisión ante la sociedad, lo que supone haber estado dentro del proceso y chocar con dificultades sustantivas y comprensibles para ciudadanías que, por razones que indicaremos más adelante, no parecen estar a favor de un aislamiento nacional dirigido por la actual dirigencia política de sus países.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> *No al ALCA, otra América es Posible: Las Negociaciones oficiales vs. Alternativas al ALCA*. ASC. [www.asc-hsa.org](http://www.asc-hsa.org). Sarah Anderson y Marcos Arruda, "Que outra integracao é possivel?" ALAI. América Latina en Movimiento. Véase también *Comercio justo para las Américas. Agricultura, Inversiones y Propiedad Intelectual, tres razones para decir no al ALCA*. Oxfam Briefing Paper Núm. 37. [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org). Y además, "Declaración de Cáritas y CIDSE ante la cumbre mundial sobre alimentación". Julio, 2002. Hay bastantes otros organismos en el mismo tipo de campaña y con producción similar.

<sup>2</sup> Véanse los Boletines *Informe ALCA* y los análisis de actores y puntos de vista en los boletines FES Chile. Véase diversos documentos en [www.fes.cl](http://www.fes.cl)

<sup>3</sup> *Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes*. CEPAL-Serie de Comercio Exterior. Véase este y otros documentos en [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

<sup>4</sup> Decimos lo anterior a pesar de la nula o escasísima consulta que se está llevando a cabo en la actualidad. Además, el debate internacional que seguiría a una salida de algún país, así como la reacción interna, aseguraría la introducción de este tema en la opinión pública.

## 1. Deslindes y planteamiento

En este breve acápite, queremos proponer un deslinde al interior de la postura *no al ALCA*, que es desde donde deseamos y esperamos situarnos. La consigna *no al ALCA*, como ocurre con todas, encierra ambigüedades que dan lugar a diversos contenidos y son materia de debate. El acuerdo en los grupos de la sociedad civil interesados en el asunto y que se oponen al acuerdo llega hasta: "No a *este* ALCA", al que se ha experimentado con el TLCAN. Mientras que no se especifica la alternativa, este acuerdo puede ensancharse o estrecharse hasta incorporar o excluir a gobiernos y diversos actores del mundo de la política, empresarial, de las iglesias, etc. El gran valor de esa lectura de la consigna es que abre opciones antes de cerrarlas a gusto de cada postura. Pero de ahí en adelante se abren diversos caminos. Uno es el conocido "No a *cualquier* ALCA", que, con cierta proximidad, suele equivaler a "No a *cualquiera de los posibles* ALCA". Sin duda, hay miles de razones para desconfiar de la posibilidad de un acuerdo de integración que sea incluyente de los más pobres.<sup>5</sup> Desde esta posición se presentan datos y argumentos para no seguir en la negociación, sea planteando la imposibilidad de alguna concesión significativa, sea exigiendo una agenda a priori imposible, tanto por su enorme número de puntos como porque su logro supone, como condición previa, cambiar el orden mundial.

Pero el *no al ALCA* es más abierto cuando supone el "Sí a *algún otro* ALCA", pues permite la introducción al debate de la pregunta: ¿cuál sí sería posible?; y, de ese modo, de un análisis de las correlaciones de fuerzas entre los países en la negociación y entre las fuerzas sociales que están a favor o en contra en cada uno de los países. Junto a ello, se pone en la discusión otra pregunta: ¿cuál valdría la pena? o ¿qué logros podrían justificarlo? Se abre así a la conveniencia de la negociación, aunque con un abanico muy amplio de matices que, en uno de sus extremos, se sitúa cerca del "No a *cualquier* ALCA" y, en el otro, cerca de un "Sí" a un ALCA que incluya muy pocos cambios respecto del TLCAN, probablemente a favor de ciertos

---

<sup>5</sup> En primer lugar, para ello deberían haber suficientes países que tuvieran en marcha políticas nacionales que priorizarán, más allá de lo declarativo, la apertura de oportunidades y la atención a las necesidades de los pobres.

grupos económicos locales. La diferencia que más nos interesa al interior de este amplio grupo de posturas es la que proviene del lugar que ocupan en ellas los pobres de América Latina y el Caribe. No es siempre fácil distinguirlas, pues hay debates sobre asuntos aparentemente lejanos a la vida cotidiana de los pobres que son de enorme trascendencia para ellos. En parte por esa lejanía aparente, las discusiones propias de la negociación pueden mantenerse al margen de la ciudadanía de los países.

Lo que queremos sostener y proponer al debate es que, hoy por hoy, participar en la negociación para el ALCA es condición necesaria para constituir, tanto los actores capaces, como las alternativas para uno de los posibles desenlaces de la negociación: No al ALCA.

## **2. Un proceso político en marcha**

El proceso de integración económica<sup>6</sup> hacia el ALCA está ya en marcha con aceleraciones y desaceleraciones, pero, en estos momentos, a bastante velocidad. Si las fuerzas inerciales terminan dominando, pueden llevar a un ALCA bastante similar a un TLCAN que incluirá a casi todos los países de América Latina y el Caribe. Ese proceso es principalmente político y los actores más directamente involucrados, y quienes finalmente decidirán las características del acuerdo, son los gobiernos y congresos de los países. Si se quiere influir en dicho proceso desde fuera de las estructuras del Estado y, en gran medida, desde fuera de las organizaciones partidarias, resulta necesario complementar los análisis de los potenciales beneficios y perjuicios de dicha integración y de la justicia de la causa opositora al acuerdo integrador con otros que tomen en cuenta la situación concreta de las fuerzas en juego. Sólo así se podrán unificar objetivos diversos y establecer las alianzas del caso para ser eficaces.

Entre los actores principales, México y Canadá están dentro del TLCAN, hasta ahora base del proyecto del ALCA. Centroamérica y el Caribe

---

<sup>6</sup> Cuando nos referimos a cualquier modalidad de acuerdo multilateral o bilateral (de libre comercio, unión aduanera u otro) utilizamos el término *integración* en un sentido genérico.

están siendo integrados al proyecto hegemónico de los EEUU para todo efecto práctico, con la notable excepción de Cuba. El Área Andina se sitúa en un territorio físico y mental un poco más lejano todavía, pero con la voluntad oficial expresada reiteradamente de incorporarse al proceso de manera colectiva,<sup>7</sup> aunque con países como Perú y Colombia compitiendo entre sí para llegar individualmente antes a un acuerdo bilateral con EEUU que repita la experiencia de Chile. Las dos apuestas en simultáneo que este país ha intentado con EEUU y el Mercado Común del Sur (Mercosur) parecen estarse ensayando por otros como Perú.<sup>8</sup> Es Mercosur y, específicamente, Brasil y Argentina por el peso de cada uno y de ambos, junto a Uruguay y Paraguay, que introducen un elemento de verdadero suspenso en el proceso. El tamaño de los dos países principales, la diversidad de sus vínculos comerciales hacia fuera y la importancia de los intercambios generados entre ellos en los últimos lustros, así como la mayor lejanía física y cultural, contribuyen a ello.<sup>9</sup> Son estos factores juntos los que aseguran que un elemento central de las negociaciones hacia el ALCA será político. Por ello resulta también importante el celo autonomista de Brasil y su vocación de liderazgo subregional,<sup>10</sup> pues ello le permitiría en principio asumir

---

<sup>7</sup> "Los ministros de Comercio Exterior de la Comunidad Andina ratifican su voluntad de avanzar en las negociaciones del ALCA. Los representantes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú se reunieron en Lima para manifestar su apoyo a la creación del ALCA, según los cronogramas definidos con antelación." (FES. Informe ALCA, n. 06, enero/febrero 2003)

<sup>8</sup> El Vicepresidente del Perú acaba de declarar: "Haremos todo lo que se encuentra en nuestras manos para convencer a los EEUU de la necesidad de suscribir un ALC con el Perú o conjuntamente con los demás países beneficiarios del ATPDEA, como paso previo al ALCA." *La República*. Lima, 14 de marzo de 2003, p. 14. Los acuerdos con Brasil, celebrados recientemente, no suponen necesariamente que esa competencia haya perdido importancia.

<sup>9</sup> Se ha llegado a afirmar que "[...] la negociación en el marco del ALCA puede y debe ser interpretada como una estrategia complementaria del proceso de integración regional en marcha en el Mercosur." Guillermo Rozenwurcel, "Los países del Mercosur buscan su lugar en el mundo. El ALCA y la nueva agenda de negociaciones internacionales." Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert. Serie PROSUR, noviembre de 2001. Otras uniones comerciales que nacen o resurgen son el CAN, el MCCA, el Caricom, el G3, además de diversos acuerdos bilaterales.

<sup>10</sup> Desde el inicio de la experiencia se ha destacado la importancia del aspecto político en la constitución de Mercosur. Por ejemplo, en el momento de la suscripción del acuerdo se escribía que "[...] el Mercosur nació de una aproximación a partir de 1986 entre Brasil

una parte significativa de los inevitables costos económicos que supone compartir soberanía con sus vecinos y ofrecer un frente unido en la negociación.<sup>11</sup> Todo sugiere que es la presencia de Brasil la que hace que el ALCA no sea un hecho consumado y que su naturaleza final, en el caso de concretarse, no tenga que ser necesariamente una repetición con pocos matices del TLCAN.

Lo anterior no quiere decir que, en caso de formarse el ALCA, los esquemas integracionistas existentes como el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad del Caribe (Caricom), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Mercosur automáticamente desaparecerían. Los hilos sueltos que dejaría cualquier ALCA que se instaurase y la amplitud de las agendas no económicas de cooperación internacional podrían llevar a la necesidad de activar elementos de algunos de estos acuerdos o a crear otros de tipo político para complementar lo acordado en el nivel económico latinoamericano. Aun así, es necesario reconocer la fuerza de un ALCA, incluso parcialmente desdibujado o *light* como se denomina a esta variante, sobre otras formas de integración y su capacidad para llevar a casi todas ellas a la extinción. Nuestro objetivo es destacar algunos rasgos del momento actual de ese proceso y sacar sugerencias sobre cómo situarse ante él para influir en su curso y, eventualmente, en su destino final. Entremos a la parte medular de esta ponencia.

### 3. Un proceso constructor de alternativas y de actores

En esta sección tratamos de proponer una tesis estratégica aparentemente paradójica: sólo en el intento de constituir un ALCA en las mejores condiciones posibles para América Latina se gesta la posibilidad de llegar a no hacerlo. Creemos que, incluso, el "NO" al ALCA

---

y Argentina y no tuvo propiamente una motivación económica. Ella fue política. Su propósito era la de rendir las armas tras una histórica rivalidad entre dos países que en el pasado generaron importantes momentos de tensión en el continente." Del periodista Joao Batista Natali en *Folha de S. Paulo*, 18 de diciembre de 1994. Hoy, los elementos económicos deben ser por lo menos algo más importantes. Igual acento político se ha explicitado en los acuerdos entre Perú y Brasil en agosto del 2003.

<sup>11</sup> Obviamente, ello depende de muchos factores, entre otros, una situación económica interna aceptable; cosa que no es fácil de conseguir rápidamente.

en su sentido más radical, esto es de rechazo a cualquier variante del TLCAN, solo se construye desde dentro del proceso de negociación en curso. En otros términos, sin negociaciones entre bloques de países (TLCAN, Mercosur, CAN, MCCA, Caricom) tampoco existe la opción de que los países no entren al ALCA, salvo, eventualmente, para Brasil. Las opciones de aislarse económica y políticamente de manera individual no están, en este momento, ni en la agenda ni en el poder de los países a título individual. Un aislamiento individual de los procesos de integración sólo podría ser la consecuencia imprevista de circunstancias también imprevistas. El fortalecimiento de otras opciones integracionistas es una clave para negociar en mejores términos con EEUU o, eventualmente, añadiríamos, postergar y hasta rechazar la conformación del ALCA. Tomemos un planteamiento proveniente de un conocido crítico canadiense al TLCAN:

La incorporación sólo debe considerarse, y los beneficios netos sólo se maximizarán, si las opciones involucradas *no* visualizan dicha participación como su única opción y su única esperanza para sobrevivir en un mundo globalizado, sino simplemente como una de las varias opciones que pueden adoptar si los términos son suficientemente favorables.<sup>12</sup>

En este planteamiento se incluyen tanto el rechazo a la constitución del ALCA como la necesidad de evaluar sus costos y beneficios.<sup>13</sup> En realidad, esta necesidad antecede racionalmente a la primera; de ahí el listado de probables perjuicios o beneficios que se esgrimen en los documentos críticos al ALCA al sustentar tanto el rechazo como la aprobación. Sin embargo, a veces ocurre que la lista de perjuicios o

---

<sup>12</sup> Bruce W. Wilkinson en: "El NAFTA en la economía mundial: lecciones para América Latina." En Lipsey y Meller, *op.cit.*, p. 47. Estas expresiones se dan en el marco de una discusión sobre si conviene integrarse en el TLCAN, y pensando sobre todo en Chile, que había acelerado su proyecto de integración al acuerdo norteamericano. Nuestro tema no es idéntico en la medida en que la presencia de los países de América del Sur y, sobre todo, Brasil y Argentina, cambia las correlaciones de fuerza y la complejidad de la negociación.

<sup>13</sup> Un debate muy interesante para establecer los puntos en cuestión es el que se realizó con varias vueltas entre Bruce W. Wilkinson y Richard G. Lipsey durante la "Conferencia Internacional sobre la Integración Comercial del Hemisferio Occidental. NAFTA y Mercosur. Un Diálogo Canadiense-Latinoamericano" realizado en Santiago de Chile a principios de enero de 1995. Todas las ponencias de la conferencia así como los comentarios han sido publicados en: Lipsey y Meller editores, *NAFTA Y MERCOSUR. Un diálogo Canadiense-Latinoamericano*. Santiago de Chile: CIEPLAN y Dolmen, 1996.

de beneficios avizorados sirve para fundamentar una posición contra o pro ya tomada por razones ajenas a la información presentada para tal sustentación. En esta ponencia proponemos situarnos en el terreno de los dilemas que incluyen desde el “no a secas”, hasta el “sí, pero depende”, en este caso, tanto de las condiciones conquistadas como de las alternativas que tenemos entre manos. Para los países, hoy por hoy, la existencia de alternativas al ALCA depende, aunque sólo en parte, de la disponibilidad de otras opciones de integración.

### **3.1 *Un mismo proceso ¿con varios destinos?***

La estrategia a favor de un esquema de integración u otro de alguna combinación de ellas pasa por aceptar que todos los esquemas se retroalimentan y que todos ellos se colocan en mejor posición para fortalecerse mientras tratan de sacar ventaja y rematar la faena en su favor. Nos encontramos en medio de un proceso de mutua emulación entre integraciones distintas y, como sabemos demasiado bien, de muy distinto peso. Así, el TLCAN y el calendario hacia el ALCA impulsa acuerdos subregionales potencialmente sustitutos o complementarios y el avance en éstos impulsa a los promotores del ALCA a dar pasos adelante. Como se ha señalado,

La necesidad de fortalecer las posiciones negociadoras en el ALCA [...] fue un factor determinante para consolidar la decisión del Mercosur y de la Comunidad Andina de tener vocería única y de negociar como bloque. Así mismo, el avance en el ALCA o de las negociaciones bilaterales de los EEUU con algunos países de América Latina y el Caribe también ha propiciado un mayor interés de la Unión Europea por establecer tratados con los países de la región, como el acordado con México (con el fin de paliar el efecto del TLCAN sobre el comercio bilateral) y el avance en las conversaciones con el Mercosur.<sup>14</sup>

La dinámica de lo que al parecer constituye un proceso de avances secuenciales es considerada así por French-Davis al establecer su punto de vista y propuesta:

---

<sup>14</sup> Renato Baumann, Inés Castillo, Johannes Heirman, Carla Macario, Jorge Máttar y Esteban Pérez. “Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes”. Santiago de Chile: CEPAL, septiembre del 2002, p. 13.

En mi opinión el NAFTA no es el camino, aunque ese tratado ha abierto el camino a la integración regional. Entre otros efectos alentó la profundización de Mercosur, que sí está entre las vías naturales de integración latinoamericana. El lugar natural para el NAFTA es más bien al final, no al inicio. Antes de la Iniciativa de las Américas el tema de la integración se había pasivizado y el lanzamiento de ésta desató rápidamente la inquietud y la acción en ese terreno. Los 33 acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales vigentes son de data reciente.<sup>15</sup>

De seguir esta dinámica, quizá sea razonable pensar que un SAFTA u otra fórmula de origen sudamericano sólo será viable, paradójicamente, a las puertas del fin de su viabilidad. En otros términos, podrá surgir en el mismo momento en el que la conformación y el fortalecimiento de una posición sudamericana suficientemente común sobre muchos temas, lograda al calor del propio proceso de negociación del ALCA, constituya, quizá sin que muchos de sus actores lo prevean, un proyecto maduro y convincente para las sociedades y gobiernos sudamericanos al punto de ser alternativo al ALCA. Esa dinámica facilitaría la decisión de intentar más en serio y profundizar otras fórmulas de integración subregional. La misma preparación para conformar un ALCA mucho mejor que el actual es la que prepara para, eventualmente, no crearlo.

Esta posibilidad no es extraña a los procesos de negociación. En ellos, un elemento presente siempre, pero sobre todo al final de los *tiras y afloja* sobre los puntos neurálgicos de un potencial acuerdo, es la amenaza de retiro. El asunto clave en esos momentos es el de la credibilidad de tal amenaza. Se requiere tener un proyecto alternativo para que la credibilidad de tal opción exista y sirva para conseguir algo sustantivo en la negociación o [...] irse. Esa amenaza puede ser usada por Mercosur o Brasil a título individual mucho más fácilmente que por otros países, pero no hay que olvidar que también puede ser utilizada por el propio TLCAN. La existencia de lazos bilaterales con muchos países de América Latina facilitaría a EEUU y sus socios la adhesión de bastantes países individualmente considerados o de bloques menores. Quizá reduzca esta última posibilidad

---

<sup>15</sup> Ricardo French-Davis en Lipsey y Meller editores, *op.cit.*, p. 375.

la amenaza de una relación privilegiada con Europa<sup>16</sup> y quién sabe si la activación de una relación privilegiada a largo plazo con China.

### **3.2 Sobre la vocación integracionista en América Latina**

Si hay algo que construir *sobre la marcha* es porque no lo hay. Habría que empezar señalando que la vocación integracionista de los gobiernos y sociedades de los países latinoamericanos no ha sido nunca muy grande. La *patria grande*, el *sueño bolivariano* y otras expresiones pro-integradoras han sido frecuentes en discursos de oficio, pero no han tenido efectos prácticos duraderos y exitosos, y cada gobierno ha caminado principalmente orientado por criterios individuales y por sus particulares lazos de dependencia económica o política. La percepción internacional de que los gobiernos y sociedades de México, Centroamérica y el Caribe miran al Norte es, más que nunca, general. Aun así, hay que dejar constancia de un lento y creciente recurso a consultas entre gobiernos latinoamericanos, a la ampliación de los *Grupos* y a otras iniciativas que sugieren un protagonismo político que no era fácil de encontrar en la primera mitad del siglo XX. Por otro lado, también hay que recordar que los intentos de integración económica subregional se sostienen latentes, en letargo, por cierto tiempo y vuelven a reactivarse antes de que las brasas se terminen de apagar. La conciencia de la inviabilidad nacional como países aislados de sus vecinos persiste y la humillación, que muchas veces supone representar diplomáticamente al propio país en negociaciones con países y empresas donde el poder político y económico se impone con prepotencia, agrega calor a esas brasas.

Sin embargo, la voluntad soberanista de los países no parece estar en su mejor momento. Sea porque ella fue encarnada con todas las ambigüedades del caso por dictaduras represivas, sea por las largas y repetidas debacles económicas y debilitamientos de países desde la crisis de la deuda externa, sea por la potencia con que la globalización neoliberal se impuso en una América Latina doblegada por dichas

---

<sup>16</sup> No podemos dejar de pensar en la confrontación diplomática en curso a propósito del bombardeo de Irak. En este contexto, encontramos, por ejemplo, las expresiones de Javier Solana: "En estos momentos también se hace necesario afianzar la vía multilateral. La unipolaridad no beneficia a nadie, ni siquiera a Estados Unidos, ni es viable en un mundo en que el poder militar no puede resolver todos los problemas." En *El Comercio*, Lima, 27 de marzo del 2003, p. S7.

crisis, sea por la nueva y terrible vulnerabilidad financiera, sea por el desmantelamiento de la capacidad planificadora de los Estados, sea por la reextranjerización de las grandes empresas, sea por la generalizada corrupción imperante en una especie de *rompan filas* individualista, sea por la violencia que azota las vidas cotidianas de las mayorías, sea por lo que sea, la fe en y de los líderes, y la confianza de la ciudadanía en la voluntad y las capacidades de los países para salir adelante por su cuenta está debilitada. La promesa de cambio favorable a partir de una mayor autonomía nacional que tendrían que hacer los políticos a cargo de la ruptura de la negociación tendría que ser tan atractiva y verosímil como para que fuera materia de militante interés general. Más bien, la falta de trabajo adecuado, el crecimiento de la delincuencia, la dependencia de los recursos de la emigración familiar, la desconfianza en los Estados y los partidos, etc., no contribuyen a reforzar la confianza en las opciones soberanistas. De hecho, para cada vez más, y sobre todo para los jóvenes, la alternativa de la emigración se hace cada vez más presente y la integración, como algo que la facilitará eventualmente.<sup>17</sup> No hace mucho, Argentina dio el grito más extremo de acefalía política y moral: «¡Que se vayan todos! ¡Que no quede ni uno solo!» Sin duda, pueden haber reacciones pendulares y rápidas en dirección contraria a todo esto,<sup>18</sup> pero el proceso de integración en curso está en buena parte en manos de una dirigencia generalmente cuestionada en sus propios países y sin la confianza de las ciudadanía para acometer retos de autonomización. Ante tal dirigencia, la integración se puede presentar como ventajosa.<sup>19</sup> Esto le da a la sociedad civil un papel muy importante, pero también establece los límites para su influencia en las políticas nacionales incluyendo las políticas exteriores de los gobiernos.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Esta puede ser una de las razones de la pasiva actitud de aceptación social de las negociaciones integracionistas.

<sup>18</sup> La gestión de Kirchner muestra esa posibilidad.

<sup>19</sup> Como podría ocurrir en el caso en que el efecto demostración, aumentado con la cercanía, operara a favor de la expansión a otros países de los derechos individuales y sociales vigentes en los países más avanzados al respecto.

<sup>20</sup> Un asunto poco analizado es el papel de la opinión pública en los procesos de integración económica. Pareciera que una condición, generalmente implícita, para que los gobiernos participen en un proceso de negociación es la existencia de una proporción significativa de la población interesada en el tema que la aprueba o, por lo menos, la escasa importancia que la población asigna al asunto. También parece cierto que el mundo campesino merece muy poca consideración entre la ciudadanía urbana de los países.

La legítima crítica a todo ello no tiene como contrapartida, por lo menos en los plazos en los que parece decidirse el ALCA, opciones partidarias y líderes sociales con enraizamiento y escala de convocatoria suficientes que encarnen la voluntad de cambio y el poder político para acometerlo. La presidencia de ex militares, como Hugo Chávez en Venezuela, de Lucio Gutiérrez en Ecuador o la presencia de otros en varios países, indican que la reserva patriótica más manifiesta emerge desde fuera del sistema político incluyendo también a ciertos grupos específicos de la sociedad que se sienten afectados directamente por las políticas impuestas desde el exterior (ciertos gremios empresariales, coccaleros), pero, en cualquier caso, con poca capacidad de aglutinar democráticamente a la mayor parte de sus ciudadanías.

El nuevo hecho es, sin duda, la elección de Lula como presidente de Brasil. La ilusión es grande pero no es la primera vez que la hemos vivido en América del Sur y en América Central y el Caribe. Para empezar, el asunto no es mera cuestión de personas en el Ejecutivo de ese o cualquier país. ¿Cómo actuará Brasil?<sup>21</sup> ¿Cuánto podrá contribuir al fortalecimiento de una voluntad autonomista en otros países? Sin duda, es necesario reconocer y valorar la existencia de una larga trayectoria de afirmación política brasileña y de la tradición diplomática de Itamaratí. El planteamiento soberanista en las campañas anti-ALCA, en ese país, pueden corresponder más que en casi todos los demás países del continente a esa situación política y a esa trayectoria. Ello no asegura que trascienda a otros países, aunque puede preparar a Brasil para realizar las concesiones económicas y políticas al suficiente número de países sudamericanos que sean necesarios para tenerlos de su lado en una negociación que será principalmente política.<sup>22</sup> En segundo lugar, esta vez Brasil actúa como miembro y en acuerdo con Argentina y los demás miembros de Mercosur. En algunos aspectos, ello reforzará sus posiciones y, en otros, puede debilitarla. En tercer lugar, desde los gobiernos de América Andina se hará muy pragmáticamente la pregunta: ¿qué nos

---

<sup>21</sup> Fabio Giambiagi y Ricardo Markwald, "A estratégia de insercao do Brasil na economia mundial: Mercosul ou 'Lonely Runner'?" FUNCEX. [www.funcex.com.br](http://www.funcex.com.br)

<sup>22</sup> Esto ha sido ratificado en la visita del presidente Lula da Silva a Lima en agosto del 2003.

ofrecen Brasil y Mercosur si se presentan como sustitutos del ALCA? Colocarse como líder de una parte de los negociadores supone atraer a países pequeños y medianos a su posición concediendo algo a cambio. Ante el temor de que ello ocurra, los EEUU está tomando rápidas iniciativas al respecto. El ATPDEA (Ley de Preferencias Comerciales Andinas y Erradicación de la Droga) es un ejemplo de ello.<sup>23</sup> En cuarto lugar, si bien el elemento político puede ser el más importante, no dejan de influir grupos empresariales con intereses comerciales muy precisos en el mercado de los EEUU (soja, calzado, jugos de fruta, etc.) y, crecientemente, también de inversionistas interesados en América Latina. ¿Con cuánta intensidad ha empezado Brasil a mirar hacia el resto de América? Pero también hay que preguntar ¿qué capacidad y voluntad política tienen los países pequeños fronterizos de Brasil para canjear las ventajas inmediatas ofrecidas por EEUU por las posibilidades futuras de una inevitablemente estrecha relación con Brasil?<sup>24</sup>

En cualquier caso, nos atrevemos a sostener que la vocación soberanista no será fácilmente un factor poderoso previamente existente para ensayar fórmulas de fortalecimiento negociador que contrarresten las búsquedas de relación bilateral con los EEUU. Tendrá que surgir del propio proceso. De ser lo señalado en los párrafos anteriores medianamente cierto, el principal impulso hacia las fórmulas de integración intralatinoamericana parecería ser de naturaleza defensiva. Sólo la emergencia de un proyecto común de apertura de relaciones con el resto del mundo convertiría ese impulso en uno más balanceado, esto es, con elementos de ofensiva.

### ***3.3 El factor defensivo tras el curso de acción emprendido***

En párrafos anteriores hemos estado insistiendo en que el paso por las negociaciones hacia el ALCA es un hecho y es una condición

---

<sup>23</sup> La aprobación del acuerdo con Chile, a pesar del rechazo de este gobierno a la invasión de Irak, es otra.

<sup>24</sup> El triunfo de Kirchner en Argentina es un hecho importante que abona en la dirección de un Mercosur más fuerte. Aún así, Argentina tiene que conciliar esta voluntad integracionista con la terrible dependencia financiera que sufre y con la condicionalidad que ello supone.

para generar la posibilidad de lograr cambios favorables sustantivos en el acuerdo e, incluso, para la generación de una alternativa sudamericana. No parece haber muchas opciones para los países de la región que, a título individual, quieran resistirse a una amplia y multilateral apertura de mercados de productos. A su debilidad política y económica interna, a la falta de alternativas democráticas y, a la vez, nacionalistas, en los países se añade la dependencia externa y el consecuente dominio de aquellas estrategias que, en el mejor de los casos, optan por el mal económico menor. La experiencia canadiense puede ilustrar lo que tratamos de señalar. En efecto, dadas las persistentes iniciativas de bastantes países latinoamericanos para establecer acuerdos de libre comercio bilateral con EEUU y el interés de utilizar esa demanda para dividir a los negociadores latinos más sólidos, es interesante recordar el razonamiento que, al parecer, llevó a Canadá a *invitarse a sí mismo* a las negociaciones entre México y EEUU, y formar el TLCAN. Dicho razonamiento ha sido formulado como sigue:

Previamente existían dos modelos distintos respecto de la participación estadounidense en el proceso de apertura comercial hemisférica. En uno de ellos, el país clave formalizaba acuerdos bilaterales con una serie de países del hemisferio. EEUU ya tenía un acuerdo con Canadá, y en 1990 era evidente que, si México ingresaba, Chile no tardaría mucho en hacerlo también. Tales circunstancias situarían la apertura comercial hemisférica en el camino de un modelo *hub and spokes* en el que EEUU mantendría un acuerdo bilateral con cada país, de modo que sería el único con acceso irrestricto a los mercados de todos los países *spoke* —como también con todos los demás privilegios conferidos por un ALC moderno—, y éstos sólo tendrían libre acceso al mercado estadounidense. Esta es la receta de la hegemonía hemisférica estadounidense, la que haría de EEUU un lugar aún más atractivo de lo que ya es para la inversión orientada a los mercados del hemisferio.<sup>25</sup>

Frente a ello, la opción de Canadá terminó siendo apostar a un «regionalismo multilateral» en el que se genera «un acuerdo multilateral

---

<sup>25</sup> Lipsey, Richard G. y Patricio Meller (1996) "Introducción" a Lipsey y Meller editores.

Lipsey, Richard G. y Patricio Meller (1996) *NAFTA Y MERCOSUR. Un diálogo Canadiense-Latinoamericano*. Santiago de Chile: CIEPLAN y Dolme, p. 7.

único que se va expandiendo a cada vez más países». <sup>26</sup> Esta apuesta sugiere que Canadá va a jugar en favor de la máxima participación de los países sudamericanos en ALCA y que ello puede ser un elemento a favor del logro de mayores concesiones por parte de los países latinoamericanos, sobre todo de Mercosur por el contrapeso que podría ejercer. En ese sentido, «la participación de Canadá en un NAFTA no sólo reduciría su gran dependencia del mercado estadounidense, sino que su asociación con las democracias latinoamericanas serviría de contrapeso al enorme poder de EEUU en materia económica. Las economías menores podrían hacer causa común contra el proteccionismo y el unilateralismo estadounidense». <sup>27</sup>

Esa lógica canadiense debe imponerse por la fuerza de los hechos, asegura Lipsey, en el proceso constitutivo de cualquier acuerdo de libre comercio, incluyendo el caso de un grupo grande como Mercosur:

A medida que el número de miembros aumenta, los países excluidos enfrentarán la desviación de la inversión y del comercio de los vecinos que optan por ingresar. Si se incorpora un número suficiente de países, puede producirse un efecto dominó –tal como sucedió en la UE– por el cual los demás países sienten que simplemente no pueden quedarse afuera, vistos los efectos totales de desviación de todos los países del acuerdo. Por ejemplo, probablemente no sería viable a largo plazo la incorporación al NAFTA de todos los países latinoamericanos menos los cuatro que ahora constituyen el Mercosur. La desviación de inversión y comercio desde los países de Mercosur hacia sus vecinos probablemente sería demasiado grande. <sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Lipsey y Meller, *op.cit.*, p. 8-9. Puede verse en Lipsey y Meller (1996, p. 6-12) la lista completa de las razones específicas que, a decir de Lipsey defensor y negociador del tratado, habrían impulsado a Canadá a participar en el TLCAN. El libro del que sacamos estas citas presenta un importante debate intracanadiense respecto de las ventajas y desventajas del TLCAN para ese país.

<sup>28</sup> Lipsey y Meller, *op.cit.*, p. 11. La desviación de comercio que interesa en este contexto es la pérdida de mercados para los productores de un país que producen más barato que los de otro cuando este ingresa al acuerdo comercial y sus productores se convierten en los abastecedores debido a las ventajas de la apertura de mercados que el primer país no recibe. Cuantos más se adhieran al acuerdo, más se convierten en potenciales sustitutos de quien actualmente esté abasteciendo un mercado.

Las razones económicas defensivas se suman, pues, a la voluntad política que pudiera haber en los países individualmente considerados para adherirse al proceso. Pero volviendo a nuestro planteamiento principal, la cohesión entre los sudamericanos o entre los del Mercosur requiere aceptar el riesgo de ser integrados en términos insatisfactorios. La estrategia de EEUU parece ser obligar a Brasil y Mercosur a adherirse por razones defensivas a un ALCA que lo favorezca amenazando con la realización de un número cada vez mayor de acuerdos bilaterales. Contra esa maniobra, Brasil y el Mercosur tendrán que tomar medidas diversas, entre ellas apostar a una mayor diversificación de mercados externos para los productos donde podrían perder más por desviación de comercio, a acuerdos bilaterales alternativos y a la protección de sus mercados internos contra los que no entren a tales acuerdos. Y todo ello sin romper la negociación en curso.<sup>29</sup>

Un creciente y no un decreciente suspenso será, pues, una característica del proceso conforme se intenten las apuestas finales. Otra característica sería su permanente ambigüedad al estarse trabajando, aún sin plena conciencia de ello y bajo el imperio del *nadie sabe para quien trabaja*, en varias direcciones o hacia varios proyectos de integración alternativos. Esa ambigüedad estará mucho más presente que en el pasado, porque los principales negociadores en esta etapa son más autónomos respecto del mercado de EEUU que en el caso de TLCAN y del MCCA y Caricom.

La presión de las campañas contra el ALCA habrá que ubicarla en este contexto estratégico formado por las apuestas de los actores más directamente involucrados. Por eso, el diálogo de la sociedad civil con el mundo de la política es fundamental en cada país y también lo es con los líderes y tecnócratas del proceso de negociación. Pero, además, el aumento de las posibilidades de otro y bien distinto

---

<sup>29</sup> La postergación de las negociaciones sobre ciertos tópicos sectoriales y la propuesta de debatirlos en foros más amplios como la OMC no nos parece que por sí sola puede llevar a la renuncia de los EEUU a la formación del ALCA. La competencia política en el curso de la negociación del ALCA nos lleva a pensar que los EEUU no renunciará a un acuerdo, incluso si aspectos importantes para sectores empresariales poderosos de ese país son sacados fuera de dicho acuerdo. No sería, pues, previsible un proceso de integración sudamericana que resultase del abandono del terreno por el TLCAN.

ALCA o de un NO ALCA pasa por la incorporación de otros actores a la causa de un ALCA suficientemente distinto al que resultaría de la inercia.

### **3.4 La configuración de nuevos actores**

Los Estados y los equipos gubernamentales mismos se están constituyendo en actores durante el proceso de negociaciones. Sometidos a nuevos retos e impelidos a coordinar entre sí a propósito de diversos asuntos, surgen voces que convocan a una negociación menos concesiva. El Ministro de Agricultura del Perú declaraba que sería *sumamente peligroso* abrir los mercados agrícolas del país, pero lo ponía en el contexto de otras iniciativas de integración con la que, como hemos sostenido, el ALCA interactúa:

El simple hecho que no podamos, ahora, lograr un arancel externo común con países más afines a nosotros como los de la Comunidad Andina de Naciones es porque no podemos competir en ciertos productos. Entonces, abrir las fronteras (al ALCA y a un TLC con EEUU) y promover una apertura indiscriminada en el sector agrario sería una locura.<sup>30</sup>

Obviamente, aunque detenten cargos importantes en sus gobiernos, no bastan las personas por sí solas, pues no cuentan tanto como cuando está organizada la expresión social de las demandas que ellos portan en las negociaciones. El análisis preciso de las fuerzas gubernamentales en juego en los distintos países resulta crucial en una política de alianzas de las organizaciones sociales y otras instituciones no gubernamentales.

Pero, en esa constitución de América Latina o Sudamérica como interlocutor, no juegan solo las relaciones políticas de los Estados y sus tradiciones diplomáticas. Durante los procesos de negociación del ALCA, pero también del Mercosur, de la CAN y otros, se están configurando nuevos actores sin los cuales nos parece que es difícil pensar en una alternativa al ALCA. Haría falta un estudio minucioso de esta emergencia de actores, pero nos atrevemos a proponer algunos en

---

<sup>30</sup> Alvaro Quijandria en *La República* Lima, 16 de marzo del 2003, p. 26.

razón de su potencial importancia en el proceso. Entre esos actores nos parece que están los profesionales negociadores, las coordinaciones empresariales, los gremios de asalariados y de campesinos, y las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo religiosas, que se han comprometido con diversas causas específicas relacionadas con el ALCA.<sup>31</sup>

La revigorización de los distintos procesos de integración ha contribuido al entrenamiento de un conjunto amplio de negociadores latinoamericanos que se conocen cada vez más entre sí y que, sin un proceso como el encaminado hacia el ALCA, no se habrían preparado para negociar en la búsqueda de objetivos más o menos comunes. América Latina empieza a tener una capa burocrática altamente entrenada que ha aprendido a jugar un partido demasiado grande como para pasar sin más a ligas menores una vez que se hayan firmado los acuerdos. Por eso, fuera del *transfugismo* natural en el que incursionarán no pocos asesores y consultores sin arraigo en sus países y sin lazos políticos y culturales más o menos institucionalizados y estables, siempre habrá interés de algún subgrupo de negociadores en diferenciarse sobre todo de las posturas de los de EEUU. Quizá los funcionarios de carrera de las cancillerías y de las oficinas de comercio exterior de países con burocracias estables sean los que puedan diferenciarse con mayor fuerza. La posibilidad de ser *cabeza de ratón* siempre es tentadora frente a la alternativa. A la vez, esa capa tecnocrática estará cada vez en mejores condiciones para establecer fórmulas integracionistas innovadoras y con organizaciones supranacionales de otros continentes. En la medida en que se adquieren más habilidades de negociación, se abren más opciones de integración alternativas a, o complementarias con, el ALCA y eso aumenta el poder de negociación. En cualquier caso, el fortalecimiento de la soberanía de América Latina y el Caribe supone la constitución de dicha tecnocracia. En esos procesos, la influencia del enfoque neoliberal, generalmente apátrida, es, sin duda, importante hoy por hoy, pero también resultará necesario incorporar a las negociaciones tanto intereses estatales nacionales y empresariales privados asociados a ellos como las opiniones públicas de los países que

---

<sup>31</sup> No introducimos esta vez otros grupos, tales como feministas, ecologistas, indígenas y otros que pueden incidir también en el proceso.

llegan a las mesas de negociación a través de la presión de gobernantes siempre requeridos de popularidad. Obviamente, lo anterior no supone una garantía de que estos grupos de interés transnacional, pero intralatinoamericano, constituyan un factor que refuerce la voluntad de los ciudadanos de sus países. Ciertamente, pueden terminar orientando las negociaciones en su propio beneficio.<sup>32</sup> Pero una campaña NO ALCA que incluya la participación en la negociación supone relacionarse con esta cúpula tecnocrática que, con ambigüedades, tiene entre sus manos el diseño de opciones alternativas. Sin ella, los líderes políticos están más a expensas de los negociadores más poderosos.

También se están configurando condiciones para cierto fortalecimiento de la capacidad negociadora latinoamericana al establecerse, en el calor de la negociación, una comunicación más fluida entre los mayores líderes empresariales de los distintos países del continente. A pesar de su debilitamiento por las grandes crisis de los años ochenta y por la extranjerización de las empresas de mayor tamaño, paradójicamente, el proceso de integración quizá puede contribuir a configurar un interlocutor empresarial latinoamericano que establezca algunas condiciones para la integración y, de paso, se sitúe en mejores términos en los mercados en los que confronta al capital transnacional extracontinental. Ciertamente, esta posibilidad no se generaba en las negociaciones aisladas de los países con dichas empresas y tampoco se podía generar en el caso del TLCAN, debido al menor tamaño de la negociación y de la mayor dependencia de empresas en México del mercado de los EEUU. Además, en el caso de los países más grandes, el Estado puede cumplir un papel al respecto pues: «Conforme los Estados pierden control sobre sus economías nacionales, están forzados a saltar a la palestra en representación de sus propias multinacionales».<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Beitz, Charles R. (1999) *Political Theory and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, p. 38-40.

<sup>33</sup> Cita de otro autor utilizada en el trabajo: Glick Schiller, Nina (1999) "Transmigration and Nation-States: Something Old and Something New in the U.S. Immigrant Experience". En: Hirschman, Charles, Phillip Kasinitz y Josh De Wind, editores (1999) *The Handbook of International Migration. The American Experience*. Nueva York: Russell Sage, p. 110.

Finalmente, las propias ONG y componentes de la sociedad civil que están con diversos matices en la campaña NO ALCA para defender causas específicas o por razones morales más amplias constituyen un actor de importancia inmediata indudable. La intensidad de sus campañas y el recurso a manifestaciones que obligan a su difusión por los medios de comunicación masiva las hace un factor de deslegitimación que ninguna empresa de escala mundial puede desdeñar. Su constitución como actores influyentes depende, cual fuerzas de infantería, de su rapidez de acción de *desembarque* en el escenario político, de su capacidad para definir estrategias eficaces incluyendo aquellas necesarias para convocar a otros actores directa e indirectamente relacionados con esta problemática. Iglesias, ecologistas y otras organizaciones impulsan la presencia de grupos directamente afectados como los de asalariados y campesinos. El trabajo consistiría justamente en levantar la voz para impedir la aprobación de reglas que resultan en los efectos más, masiva y visiblemente, negativos del proceso integrador. Pero el trabajo en ese sentido es insuficiente si es que no se articula con grandes fuerzas sociales que en los distintos países pueden reaccionar ante los aspectos más peligrosos de la integración.

La necesaria constitución de actores incluye a las organizaciones gremiales de asalariados y campesinos, así como de consumidores en general. La situación de esos grupos en muchos países es de gran debilidad. En realidad, los factores, tras la declinación del poder de los sindicatos y de las agrupaciones campesinas, son múltiples e independientes de los procesos institucionalizados de integración, como el que nos ocupa. No basta concentrarse en el ALCA para revertirlo. Eso sí, el ALCA puede servir para reactivar una respuesta ante la situación de debilitamiento y contra otros factores además de la integración de mercados. La lucha no es fácil porque los propietarios del capital tienen la opción de cambiar de país, mientras que los asalariados no la tienen. Toda integración que no incluya el movimiento de fuerza de trabajo debilita a los asalariados organizados existentes. En ese contexto, acuerdos como el TLCAN constituyen una manera de acelerar la destrucción de muchas actividades que, aunque, en cualquier caso, difícilmente se sostendrían en un mercado abierto con las reglas vigentes, resultan más rápidamente expulsadas del mercado y con mayores costos humanos.

Recordamos lo anterior para poner en evidencia que las ONG, movimientos sociales e iglesias se sitúan en el lado de los estructuralmente débiles y de los desdeñados por los económica y políticamente poderosos, y que ello exige, desde un sólido enraizamiento con los pobres, establecer estrategias de alianzas con otros actores del proceso integracionista con el fin de lograr resultados que favorezcan de alguna manera precisa a los pobres con los cuales se comparte la causa. Optar por los pobres es, en buen grado, colocarse en el lado de la debilidad y ser marginados de las discusiones relativas a la integración. Las discusiones a puertas cerradas que ocurren hasta ahora sin ningún costo político para los gobiernos que participan en ellas revelan, justamente, esa debilidad y la marginación a la que son sometidos los más afectados negativamente por los acuerdos. Un ejemplo destacado es el campesinado. Su debilidad en las negociaciones es expresión de una gran debilidad ante la sociedad de sus propios países. Si no se es fuerte en la propia sociedad no será fácil serlo en las negociaciones internacionales. ¿Cómo hacerse suficientemente fuerte en ese contexto? La sociedad civil ha logrado hacerse sentir internacionalmente recurriendo a formas originales y vistosas de protesta que cuestionan y reducen la legitimidad de gobiernos y de organismos multilaterales. Aun así, los logros específicos, que son los que muchos de los pobres necesitan, no son fáciles de lograr. Recordemos las dificultades en las campañas contra el pago de la deuda. El tema de la estrategia es, pues, fundamental para contrarrestar las debilidades mencionadas. No intentar esas alianzas introduce la sospecha de instrumentalización de los sufrimientos de los pobres para agitar causas que pueden ser motivadas por razones ideológicas y con poco interés en la eficacia de las acciones emprendidas.

#### **4. A manera de conclusión y propuesta**

Las consideraciones estratégicas puestas sobre la mesa en las partes anteriores deben terminar en alguna propuesta general pero suficientemente precisa como para que sea factor de aglomeración de fuerzas contra un ALCA similar al TLCAN vigente y, eventualmente, de una integración sudamericana. Lo principal ha sido señalado en el texto de este documento. Dentro del NO ALCA en que nos situamos

hay un acuerdo primario en que no debe aceptarse "ESTE ALCA". Aclarar esto resulta crucial para actuar abiertamente, con transparencia, en los esfuerzos comunes para establecer con claridad tanto aquello que contribuye a la confluencia de enfoques como aquello que no lo hace. Así se respetarán diferencias legítimas.

Refiriéndonos a las organizaciones de la sociedad civil, este mínimo permite mucho trabajo juntos. El trabajo de organización y creación de redes de movimientos sociales e instituciones de la sociedad civil que fortalezca a dichos movimientos y que permita que dichos movimientos participen e influyan en el diseño de políticas de desarrollo por el Estado en sus diversos niveles se lleva a cabo por diversos motivos, incluidos los relativos a la problemática internacional, pero especialmente los de aquellos que buscan fortalecer las democracias y la equidad de los países. Desde esa corriente común, resultará mucho más productiva toda actividad que facilite el estudio de las consecuencias del TLCAN y las de su eventual aplicación al resto de América.

A partir de ahí hay desde diversos matices secundarios hasta claras discrepancias. Toca a los actores en la escena establecer en qué grado las diferencias son de un tipo o de otro. A nuestro criterio, conviene distinguir las posiciones sobre ALCA en todos los grupos necesarios para fortalecer la presencia de los pobres latinoamericanos. Una posibilidad muy elemental para ciertos fines es hacerlo, por lo menos, en cuatro grupos que no dejan de tener vasos comunicantes y que no son definitivos en todos sus extremos, pero que, vistos en conjunto, adquieren perfiles propios. A manera de simple sugerencia del tipo de ejercicio que consideramos necesario, proponemos la siguiente clasificación:

Hay

- i. No al ALCA saliéndose de las actuales negociaciones. En este caso, la decisión respecto de si algún acuerdo de integración con EEUU puede ser conveniente está ya tomada y la opinión es negativa.

- ii. No al ALCA tal y como está esbozándose y como ha operado en el TLCAN, pero sin salirse de la negociación. Habría en este caso una predisposición a no aceptar una variante menor de dicho tratado.
- iii. Sí al ALCA negociando los términos para mejorarlos lo más posible. Habría una predisposición favorable a la entrada a un acuerdo, aunque por motivos diversos. Esa predisposición se expresaría, por ejemplo, en la promoción de acuerdos bilaterales con EEUU, pero también con otros países para reforzar posiciones negociadoras.
- iv. Sí a prácticamente cualquier ALCA; esto es, sin condiciones significativas. En este grupo estarían los gobiernos que impulsan acuerdos bilaterales con EEUU con gran independencia de los acuerdos subregionales existentes.

Habría que ordenar a los diferentes actores en un esquema más complejo, pero de ese estilo. Los gobiernos en la actualidad parecen situarse mayoritariamente en iii y iv. Brasil lideraría una convergencia de países hacia ii y iii. En la sociedad civil activa en este asunto, i y ii serían los dominantes. Las diferencias son evidentes y la eficacia inmediata supone impulsar la convergencia.

Junto a estas u otras clasificaciones posibles de posturas gubernamentales y sociales, se deberían distinguir aquellas que miran al ALCA desde algún interés sectorial, empresarial y laboral, desde las tecnocracias, desde la representación de grupos sociales específicos, desde planteamientos ideológicos o morales más o menos generales, desde varios continentes y, así, desde diversos ángulos. Como es evidente, se pueden incorporar infinidad de matices en el rígido esquema de opciones señalado y en la sugerencia estratégica general.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Una de ellas es, por ejemplo, lograr acuerdos, como sugiere Oxfam, para dejar fuera del ALCA algunos tópicos como Propiedad Intelectual (TRIPS), dado el retroceso que, muy probablemente, ocurriría respecto de logros en otros foros de negociación internacional.

La evolución del proceso es difícil de predecir. Lo que sí podemos suponer es que el éxito de alguna variante del NO supone un optimismo de las ciudadaníaes respecto de la bondad de la alternativa de integración que exprese mayor preocupación soberanista y, por lo tanto, un mensaje de esperanza que insista en las propias posibilidades regionales de otro desarrollo que incluya la generación de empleo y la atención a los pobres y a los rezagados en la competencia. Obviamente, ello supone, en primer lugar, la existencia de alternativas de gobierno más democrático y socialmente inclinado dentro de los países. Hemos sostenido que solo con un NO, no hay alternativa concreta, en el sentido de proyecto propio, y cualitativamente superior que convenza a la población de la conveniencia de apoyar la postura soberanista e integracionista.

Más a fondo, y pensando en las organizaciones y movimientos sociales, así como en las ONG de los países e internacionales, consideramos que el enfrentamiento de una integración que, creemos, añade perjuicios para muchos sectores sociales empobrecidos de nuestros países y también para un desarrollo económico de amplia base e incluyente, supone participar en una lucha con grandes ambigüedades, con rupturas de microclimas que se generan entre los ya convencidos de una causa, así como con la audacia para penetrar en territorios poco familiares de negociación y riesgo. Hemos sugerido la necesidad de construir y organizar actores que, en toda la medida de lo posible, permitan, ya sea un acuerdo en términos significativamente mejores o la decisión colectiva de no incorporarse al ALCA.

